

Blanca Torres
Compiladora

Descentralización y democracia en México



320.157
T693d
ej.3

El Colegio de México

DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA EN MÉXICO

Fecha de vencimiento

DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA EN MÉXICO

Blanca Torres
compiladora

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
25 ANIVERSARIO



EL COLEGIO DE MÉXICO

Portada: quiosco de la plaza de Ures, tomada del libro *Sonora* (p. 55), publicado por el gobierno del estado de Sonora en 1982.

Primera edición, 1986
Dir © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
12740 México D.F.

ISBN 968-12-0347-X
Impreso en México / *Printed in México*

ÍNDICE

Presentación	9
Participantes	13
Palabras del secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Manuel Camacho	15
Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana <i>Lorenzo Meyer</i>	23
Descentralización y democracia: una perspectiva teórica <i>Francisco Gil Villegas</i>	33
Prioridades nacionales e intereses locales: la explotación del petróleo en Tabasco <i>Edilberto Cervantes Galván</i>	69
El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984) <i>Ulises Beltrán y Santiago Portilla</i>	91
La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo <i>María del Carmen Pardo</i>	119
Planeación regional y descentralización <i>Fernando Silva</i>	135
Descentralización de la educación <i>Yolanda de los Reyes</i>	161
Descentralización de los servicios de salud <i>Elena Jeannetti Dávila</i>	175
Los subsidios y la concentración en la ciudad de México <i>Carlos Bazdresch</i>	205

Ciudad de México: dinámica industrial y perspectivas de descentralización después del terremoto <i>Gustavo Garza</i>	219
El desarrollo urbano de México: realidades y conjeturas <i>Crescencio Ruis Chiapetto</i>	237

PRESENTACIÓN

Para celebrar los veinticinco años de su fundación, el Centro de Estudios Internacionales decidió llevar a cabo una serie de mesas redondas para discutir algunos temas y problemas importantes de la política exterior mexicana y de su vida política interna, que coincidieran con las líneas principales de investigación en nuestro Centro. Se pensó en un diálogo franco y profundo entre funcionarios públicos e investigadores académicos de distintas instituciones del país, que recogeríamos en publicaciones de El Colegio de México.

De las relaciones internacionales de México se escogió el análisis de la política exterior global del país, las relaciones de México con Estados Unidos y aquéllas con Centroamérica, temas reunidos en los siguientes volúmenes colectivos: *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, *México-Estados Unidos 1984* y *Las relaciones de México con los países de América Central*.

En cuanto a la política interna, se optó por algunos temas ligados entre sí: por una parte, los partidos y las elecciones; por la otra, los esfuerzos de descentralización del régimen y sus posibles vínculos con las aspiraciones de democratización del país, temas que forman este libro.

La importancia que se ha dado en el discurso gubernamental a la descentralización y el fortalecimiento del federalismo es indudable. La descentralización de la vida nacional fue incluida como una de las siete tesis de campaña de Miguel de la Madrid y como objetivo central del plan del gobierno actual. Se le ha visto como el camino para atacar el centralismo excesivo, que se considera uno de los problemas estructurales más arraigados de la vida interna, y respuesta a una de las demandas más recurrentes de la población.

Al iniciar la organización de la mesa redonda en la primavera de 1985, nos interesaba especialmente el análisis de la vinculación que se establece entre descentralización y democracia, tanto desde el punto de vista teórico (¿es la primera condición *sine qua non* o suficiente para la segunda?), como desde la experiencia de nuestro país. Sin

embargo, el terremoto de septiembre de ese año puso al descubierto de manera descarnada la concentración de todos los ámbitos en la ciudad de México y los gravísimos riesgos que esto envuelve. Se recrudecieron los reclamos y no faltaron los ofrecimientos de acelerar el proceso descentralizador. Consideramos entonces conveniente incluir también el tema de la desconcentración de la capital.

Los primeros avances en la investigación sobre el esfuerzo de descentralización fueron señalando ciertos aspectos que valía la pena resaltar. Vimos cómo en muchos foros públicos la experiencia histórica de México se recogía favoreciendo las críticas negativas al centralismo, y dando por descontadas, o aún obsoletas, algunas de sus ventajas más importantes. Pero se advirtió durante las discusiones de la mesa redonda que este tipo de crítica dificulta la adecuada evaluación de las ventajas y, sobre todo, de los límites del proceso descentralizador. Es por ello que varias ponencias y comentarios subrayan en su recuento histórico los aspectos positivos del centralismo y los riesgos y límites convenientes de la descentralización.

Los reclamos por la descentralización de nuestro país son añejos. Una y otra vez han llegado de distintas entidades federativas demandas de transferencia de recursos y decisiones, que, aunque legítimas, no siempre han sido expresión de aspiración democratizadora de las mayorías; muchas veces, nos dicen los historiadores, han reflejado el descontento de élites o líderes regionales con el gobierno federal. Las experiencias descentralizadoras tampoco han faltado; algunos estudiosos ubican períodos de agudo centralismo seguidos por otros de descentralización. Pero los más acuciosos advierten que estos últimos respondían no a un intento deliberado de los gobiernos de México, sino a la aisladora naturaleza geográfica mexicana, a la pobreza del erario y a la consecuente incapacidad de los gobiernos del centro para imponer su presencia y sus políticas, o, en su momento, a la desarticulación provocada por el movimiento revolucionario de 1910. Las experiencias vividas por los estados o regiones en esos momentos revelan, igualmente, enormes diferencias.

La vinculación entre mayor capacidad de decisión local y mayor democracia —de sabor algo toquevilliano— ha surgido también de cuando en cuando en la historia de nuestro país. Hasta fechas recientes, sin embargo, se habían impuesto los que subrayaban la necesidad de que el gobierno federal interviniera como fuente de apoyo y equilibrio para los gobiernos estatales frente a intereses o grupos regionales demasiado poderosos. No pocas regiones o estados probaron en nuestro país, con la implacable dureza y adaptabilidad de los poderes caciquiles, la validez de las tesis de algunos teóricos de que las instituciones locales por sí solas no garantizan la existencia de pluralismo político.

En la abundante discusión sobre el tema resalta ahora, por novedoso, el intento de encontrar en la descentralización el camino, único para algunos, de la modernidad. El afán de modernidad ha sido recurrente en nuestro país, sobre todo desde fines del siglo pasado, aunque hasta hace poco se ligaba por lo general a la necesidad de mayor centralización que, sin muchos preámbulos, lograra y consolidara la integración nacional y, más tarde, permitiera asegurar una mayor racionalidad administrativa. En más de un momento, en lo que va del siglo, se justificó la centralización como medio para crear las condiciones materiales indispensables para la democracia.

En análisis y comentarios, durante la mesa redonda, fue evidente que se atribuyen a la descentralización múltiples valores: económicos, sociales, políticos, etc. Quienes ponen énfasis en el aspecto económico, encuentran el camino para obtener pautas de desarrollo más equilibrado geográfica y sectorialmente y para lograr una mayor eficiencia, lo que contribuiría a mitigar la grave crisis económica que enfrenta el país, que, al mismo tiempo, se ve como severa limitante para lograr el avance en la descentralización. El reto estaría en conciliar mayor disciplina financiera —que al parecer, implica decisiones más centralizadas— con decisiones descentralizadas que lleven a una mayor eficiencia.

En lo político, hay quienes ven en la descentralización la forma de aliviar las crecientes demandas que se hacen al gobierno federal; otros subrayan que el aumento de la autonomía de los municipios y estados refuerza el federalismo, permite incluir las clases medias —nuevas y viejas—, que se encuentran enajenadas, en el sistema y fortalecer o recrear el consenso político. Este tipo de respuesta a cambios sociales similares no es único. En los últimos años, otros países, entre ellos algunos desarrollados como Francia y España, están llevando a cabo procesos descentralizadores aunque con características y alcances diversos.

En el caso de España, según algunos estudiosos (entre ellos, Mariano Baena del Alcázar y François d'Arcy), la renovación de las estructuras territoriales respondió al cambio de régimen. En el antiguo se había llegado a identificar democracia con regionalismo y, al llegar el nuevo, surge un modelo autónomo que va más allá de la descentralización administrativa. En Francia, en donde el centralismo no sofocó la democracia, las repercusiones son distintas, pero implican también fuertes modificaciones de las estructuras estatales. En ambos casos, se afirma, los esfuerzos descentralizadores intentan ser respuesta a cambios sociales derivados del propio desarrollo económico, que consisten, sobre todo, en la emergencia de nuevas capas sociales urbanas que no encuentran acomodo en la estructura vigente. Sin embargo, mientras en el caso francés la clase

política local parece haber impulsado el cambio o tener mayor interés en él, en el español la burguesía es el motor o protagonista principal. Ambos intentos han encontrado serios obstáculos, entre los cuales resalta una cultura política difícil de cambiar de un día a otro. No se advierte aún con claridad una reducción notable del poder central. Se observan también, ya desde ahora, cambios en énfasis y ritmos en esa política. Si bien no figuran en los trabajos aquí presentados, sin duda vale la pena tener en cuenta estas experiencias, en la orientación del proceso mexicano.

En la discusión resaltó la urgencia de fijar un límite último a la descentralización: la preservación de la unidad mínima y, en palabras de uno de los participantes, no llegar "a un proceso de disolución institucional". Ello llevó a algunos a señalar la urgencia de reflexionar más sobre cuáles son las actividades del Estado que deben ser descentralizadas y cuáles son esenciales para su unidad básica, problema no resuelto enteramente en estos trabajos.

Dado que éste es un proceso abierto y carecemos de suficientes estudios, encontramos en los trabajos la sugerencia de que es necesario seguir de cerca ese proceso para ver hasta qué punto las acciones y resultados son congruentes con los objetivos originales. Ver si las preocupaciones de algunos (aumento de las diferencias regionales y del poder de caciques o grupos regionales) son ahora infundadas. Evaluar hasta qué punto el proceso descentralizador responde a las expectativas de la población más allá de los linderos de la ciudad de México. Observar si se ha adecuado a las grandes diferencias regionales y a las estructuras político-sociales locales. El principal objetivo de esa reflexión periódica sería el decidir qué tipo de reformas o medidas adicionales son necesarias para lograr los fines iniciales.

Al tratar los efectos y consecuencias del terremoto se subrayó que es necesario evitar un esfuerzo que gire exclusivamente alrededor de la desconcentración de la ciudad de México. Nadie duda de los enormes costos económicos y sociales de la concentración capitalina (una asignación ineficiente de recursos y el estancamiento de muchas regiones del país, para señalar sólo dos de sus efectos negativos). Pero se advirtió de los riesgos de transferir a otras ciudades los problemas de la capital. ¿Es realmente posible reducir la población de la ciudad de México?; ¿es posible disminuir el ritmo de crecimiento?; ¿hay otra alternativa menos aterradora para esta futura megalópolis? Éstas y otras preguntas —aunque no todas las respuestas— encontrará el lector en las páginas que siguen.

PARTICIPANTES

- LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
Universidad Nacional Autónoma de México
- CARLOS ALBA VEGA
El Colegio de Jalisco
- IGNACIO ALMADA BAY
El Colegio de México
- ALBERTO ARNAUT SALGADO
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- CARLOS BAZDRESCH
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- ULISES BELTRÁN
Unidad de la Crónica Presidencial
- MANUEL CAMACHO
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
- MARIO CARRILLO HUERTA
El Colegio de Puebla
- RICARDO CAVAZOS
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
- JORGE CEPEDA
El Colegio de Michoacán
- EDILBERTO CERVANTES
Secretaría de Educación Pública
- ROMANA FALCÓN
El Colegio de México
- GUSTAVO GARZA
El Colegio de México
- FRANCISCO GIL VILLEGAS
El Colegio de México
- MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ BLOCK
Secretaría de Salud
- LUIS GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ
El Colegio de Michoacán
- ELENA JEANNETTI DÁVILA
Universidad Nacional Autónoma de México
- NORA LUSTIG
El Colegio de México

LORENZO MEYER

El Colegio de México

OCTAVIO ORNELAS ESQUINCA

Banca Cremi

MARÍA DEL CARMEN PARDO

El Colegio de México

SANTIAGO PORTILLA

Unidad de la Crónica Presidencial

YOLANDA DE LOS REYES

Conasupo

CRESCENCIO RUIZ CHIAPETTO

El Colegio de México

RAFAEL SEGOVIA

El Colegio de México

FERNANDO SILVA

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

BLANCA TORRES

El Colegio de México

PALABRAS DEL SECRETARIO
DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA,
MANUEL CAMACHO

Lic. Mario Ojeda,
Presidente de El Colegio de México.

Lic. Blanca Torres,
Directora del Centro de Estudios Internacionales,

amigos de El Colegio de México:

Agradezco mucho la invitación que se me hace para inaugurar este Seminario sobre Descentralización y Democracia. Permítaseme, en términos de política comparada, hacer una referencia al tema, y plantear, en relación con nuestro país, el tipo de dilemas al que se tiene que hacer frente para hacer avanzar la descentralización de la vida nacional.

La descentralización tiene un doble significado. Desde el punto de vista normativo es una de las aspiraciones que genera mayor consenso: se le asocia con una redistribución del ingreso hacia el campo y hacia regiones de menor ingreso, así como con una redistribución del poder hacia los estados, municipios y la comunidad. Desde una perspectiva instrumental, la descentralización se refiere a una toma de decisiones más eficiente en las empresas públicas y privadas, a modalidades de gestión pública que eviten la sobrecarga de conflictos y responsabilidades y faciliten el diseño de pautas institucionales que estimulen la participación de nuevos y diferentes grupos sociales y la concertación social y, en su aspecto económico, la generación de nuevas pautas de desarrollo, más equilibradas.

Ya sea como principio normativo o como forma de organización, la descentralización incide en ámbitos muy amplios de la vida social y la cultura. Por su naturaleza, lleva necesariamente a plantear cambios de diverso alcance en la vida política, la economía o la cultura. ¿Qué es lo que se busca cambiar? y de ahí, ¿qué tipo de obstáculos son los que hay que vencer?

La discusión sobre la descentralización y su relación con la democracia ha sido parte esencial del análisis político desde fines del siglo XIX. Para Tocqueville, la democracia territorial de la participación y el gobierno eran esenciales en la fortaleza de un régimen democrático. Para Weber, la esencia de un régimen democrático no dependía de formas de representación y gobierno local, sino de la división de poderes, la pluralidad de la representación y la fortaleza de los partidos políticos. Ni uno ni otro defendía fórmulas centralizadas de gobierno, pero entendía de diversa manera la flexibilidad y descentralización indispensables a la democracia representativa.

La propuesta de Tocqueville surge de sus observaciones sobre la experiencia histórica norteamericana, en donde la construcción de la democracia se dio a través de instituciones locales sólidas con fuertes valores cívicos y actitudes participativas de la sociedad. Para él, las formas descentralizadas de organización sentaban condiciones favorables para el desarrollo de la democracia norteamericana. Los Estados Unidos no habían necesitado para su integración nacional de estructuras centralizadas y burocratizadas, como sucedió en la Europa Continental con la formación de los Estados nacionales y la competencia entre ellos.

Weber, por su parte, encontraba en las instituciones parlamentarias la pieza clave para fortalecer la democracia, ya que eran ellas y no las instituciones locales las que garantizaban las condiciones de existencia de un pluralismo político, al tiempo que servían de ejemplo para ampliar los procedimientos democráticos de las asociaciones locales. Para Weber, los poderes locales eran menos democráticos que las instituciones políticas nacionales.

Para los socialistas y socialdemócratas ninguna de las dos fórmulas garantizaría la democratización de una sociedad si no se atendían las condiciones materiales de ésta.

El desarrollo histórico de las sociedades y sistemas políticos en el siglo XX ha mostrado cómo estas perspectivas sobre la democracia y la descentralización han sido en la realidad compatibles; algunas de sus características se han combinado con diversos matices y pesos en las democracias modernas.

Con la intervención creciente del Estado en la economía y la sociedad a que obligaron tanto la gran depresión y la reconstrucción postbélica, como las necesidades de modernización acelerada en sociedades en vías de desarrollo, fueron surgiendo diversas modalidades de representación social que ya son parte de las estructuras de intermediación y conciliación de intereses en casi todos los países, y que complementaron la forma de representación clásica, territorial del estado liberal.

Así mismo, por la diversificación de la sociedad, en los últimos

años se ha planteado la necesidad de encontrar nuevos medios de organización y de acción política. (Una vez que se ha considerado que las representaciones funcionales circunscribieron la participación a organizaciones e instituciones centralizadas, disminuyendo el peso de las representaciones de carácter territorial.) Esta necesidad de representación más directa de los grupos sociales se ve reforzada por las necesidades del Estado para hacer frente a sus nuevos retos políticos y económicos.

La tipificación de la secuencia histórica sería la siguiente: en el Estado liberal se inicia la consolidación del sistema electoral como reflejo de un pluralismo basado principalmente en los derechos del individuo. Ante la multiplicación de las funciones de regulación y administración de la sociedad, se centralizan las decisiones en el Estado y se desarrollan nuevos mecanismos de representación funcional de intereses sociales organizados en el plano nacional; a esta condición corresponde también el funcionamiento y consolidación de la política de masas.

Frente al Estado liberal, los grupos interesados en influir en las decisiones públicas percibieron que ya no era necesaria una base territorial para hacerlo, y que lo podrían lograr mediante sus organizaciones funcionales. Con ello se consolidaron estructuras de concertación jerarquizadas, que permitieron organizar las demandas sociales y simplificar la negociación de las decisiones políticas.

La consecuencia inmediata del traslado de los conflictos sectoriales, o de grupos de interés, al centro del sistema político, en especial a la administración pública, fue la disminución de la efectividad del parlamento como única instancia de representación.

Recientemente, la mayor complejidad de la sociedad moderna, tanto en su composición —crecientemente heterogénea— como en sus requerimientos sociales y problemas, aunada a la crisis económica mundial iniciada en los años setenta, ha tenido impactos desfavorables en la eficiencia de la gestión del Estado, al sobrecargarlo con la responsabilidad de responder a los problemas ya existentes, así como a las múltiples y diversas demandas que los nuevos grupos sociales le han impuesto.

La tendencia centralizadora ha encontrado sus límites en el peso y complejidad regional, en el resurgimiento de movimientos separatistas y de nuevas inquietudes políticas que no estaban debidamente representadas ni en las grandes organizaciones ni, suficientemente, en el parlamento. Desde luego, esto no quiere decir que las organizaciones políticas, sindicales o empresariales hayan perdido peso en la gestión política, sino que han cobrado mayor vitalidad los fenómenos regionales y los movimientos y asociaciones distintos al agrupamiento gremial o sectorial.

La descentralización ha sido concebida, por tanto, como un mecanismo de modernización política y económica; también como una forma de desconcentración del poder político, pero en ninguna de las experiencias nacionales se le ha concebido como una estrategia para debilitar a las instituciones nacionales. Incluso sus más avanzados ideólogos delimitan sus alcances: "La moderna descentralización [dice Jordi Borja] no pretende defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro, sino que quiere intervenir desde los entes descentralizados en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisión, ejecución y gestión de las políticas generales."

El fortalecimiento de la autonomía local y la ampliación de las instancias de representación en las estructuras locales de gobierno han asegurado la participación de las corrientes políticas que tienen un peso decisivo en las regiones de esos países y se ha evitado la concentración de excesivas presiones sobre los gobiernos centrales: los casos de España e Italia son ilustrativos en este sentido.

Desde otro ángulo, en la economía la descentralización se concibe como una fórmula necesaria para hacer eficientes la administración pública y la actividad económica en general, concentrando la atención en el ordenamiento territorial y sectorial del desarrollo en la actividad económica, en la transferencia de atribuciones y facultades a los gobiernos locales y en la mayor flexibilidad de las empresas del sector público y privado respecto a los órganos centrales del Estado. Las experiencias de Francia y Gran Bretaña ilustran esta tendencia, al igual que las de Hungría y la República Popular China dentro de los países socialistas.

Aun en países con una larga trayectoria de vida local como Estados Unidos, Alemania y Gran Bretaña, la descentralización permitió fortalecer las estructuras locales en la capacidad de gestión de sus propios asuntos, sin dejar de lado la necesidad de reforzar la unidad nacional en torno a las cuestiones fundamentales de cada país.

En tanto estrategias, en la mayoría de las experiencias exitosas de descentralización, paradójicamente, fue necesario concentrar las decisiones para garantizar el proceso. Los esfuerzos de reordenación territorial y de reorientación de la actividad económica en Francia, no serían explicables sin la claridad en la orientación de propósitos que tuvo el presidente De Gaulle en su momento. En 1968 decía: "El proceso general de la evolución está llevando al país hacia una nueva forma de equilibrio. Los esfuerzos realizados durante siglos hacia la centralización, que fueron durante mucho tiempo necesarios para mantener la unidad nacional, no son un imperativo hoy en día. Por el contrario, es la actividad regional la que ahora aparece como el sustento del futuro poder económico."

Las diversas experiencias nacionales han mostrado que la descentralización no puede ser uniforme, ni puede darse en todos los ámbitos con el mismo ritmo; la clave de su éxito ha estado en la conjunción de una voluntad política que la encuentra necesaria y su respaldo social que implica cambio en la participación y la cultura de una sociedad: cuando se conjugan la necesidad y los propósitos, la voluntad política puede ir venciendo los inevitables obstáculos que representa un proceso de modernización y cambio social.

En México, la forma de nuestra organización económica e institucional, frente a la mayor complejidad social del país y las severas limitaciones económicas, plantea dilemas para la eficacia económica, la gestión administrativa y las relaciones entre el Estado y la sociedad a las que la descentralización puede contribuir a dar respuesta. Es preferible enfrentar progresivamente los retos del presente que concluir en la necesidad del regreso a fórmulas de organización que mostraron, en condiciones menos adversas, sus límites.

La sociedad mexicana ya es, a finales de los años ochenta, cada vez más urbana y moderna, caracterizada por una gran heterogeneidad social y regional.

Las clases medias han crecido y se están organizando en un sinnúmero de grupos y asociaciones con nuevos intereses y demandas políticas; se han desarrollado movimientos regionales que buscan encontrar nuevos espacios para influir en las decisiones que les atañen y han aparecido, junto a las representaciones sectoriales, nuevos grupos y liderazgos con gran variedad de aspiraciones.

La economía mexicana, por otro lado, requiere de una reordenación profunda que impulse su recuperación; de una desconcentración que reactive un desarrollo más equilibrado del país; de una participación más activa del sector privado y del sector social que libere las presiones financieras del Estado y de una reconversión que modernice las principales actividades económicas.

Para lograr fortalecer su capacidad de gestión y de coordinación y enfrentar con mayor eficacia las difíciles condiciones actuales, el Estado mexicano enfrenta, asimismo, el reto de modernizar la administración pública y alcanzar una mayor racionalidad en sus funciones primordiales, así como revertir el proceso de una excesiva concentración de presiones y demandas sobre el gobierno federal.

Ante la creciente complejidad política, económica y social y, paralelamente, las limitaciones de recursos a los que se enfrenta el Estado nacional no puede seguir asumiendo la responsabilidad de resolver, por sí mismo, o de manera centralizada, los problemas del país: ello es inviable para las finanzas públicas; sería ineficaz, en cuanto a la capacidad de gestión pública y a la eficiencia que requieren las empresas públicas y privadas y, también, porque no generaría

los consensos indispensables a la estabilidad política y para el enfrentamiento de retos de nuevo tipo originados en las demandas de participación política, comunitaria y en la competencia internacional.

Hoy, en México, ante estos nuevos retos de nuestro desarrollo, la descentralización puede ser un mecanismo de modernización política y económica, al incidir en las relaciones entre los poderes, entre el centro y la provincia, entre la administración pública y la sociedad.

En tanto desarrollo de formas de organización de la sociedad modernas y diversificadas, puede contribuir a ordenar la participación social y a equilibrar la integración nacional. En tanto esquema institucional pluralista y descentralizado, que fortalezca los gobiernos y las instancias de representación locales, coadyuva a asegurar la participación gradual de diversas corrientes políticas en los procesos electorales y en la definición del desarrollo de los municipios y las regiones. La descentralización puede reducir la concentración de conflictos en el centro y lograr un uso más racional y eficiente de los recursos nacionales. En México, la descentralización es un requisito de la modernización del Estado.

En el aspecto político, las circunstancias internacionales a las que se enfrenta permanentemente el país y la necesidad de integrar una sociedad tan compleja, así como de enfrentar las exigencias de la rápida transformación de su economía, requieren de una dirección nacional del proceso de desarrollo. Pero esta necesaria concentración de poder, que permite preservar las definiciones fundamentales del proyecto nacional (soberanía, libertades y derechos sociales) y evitar la pulverización de los esfuerzos o la dispersión de los recursos, debe combinarse con un fortalecimiento de la democracia y un perfeccionamiento de los mecanismos de participación política.

En ese proceso, la descentralización política es fundamental. El fortalecimiento de la capacidad de decisión autónoma de los municipios y gobiernos estatales y el desarrollo de fórmulas descentralizadas de concertación social con la comunidad, permiten forjar representaciones sociales con mayor capacidad de gestión a nivel local y regional, así como integrar a las nuevas clases medias en proyectos políticos y culturales que respondan a sus intereses.

Vista desde esa perspectiva, la descentralización fortalece la división de los poderes y el federalismo, promueve una participación más directa de la comunidad tanto a través de los partidos como de los diversos mecanismos de concertación social. Permite también darle al Estado nacional una mayor capacidad de gestión, al liberarlo de la sobrecarga de demandas, responsabilidades y conflictos que pueden ser resueltos en otros ámbitos y con otros procedimientos fundados en la corresponsabilidad entre distintos sectores y de la sociedad con el Estado.

En todo el proceso, lo que no se puede perder es el sentido estratégico que permita diferenciar una reforma necesaria de un proceso de disolución institucional. La distinción fundamental consiste en determinar ¿cuáles son las actividades del Estado que requieren ser descentralizadas y cuáles son esenciales para su cohesión básica?

Los márgenes y procedimientos para descentralizar varían dependiendo de las acciones gubernamentales de que se trate. Son menores en el terreno de la regulación universal, que se refiere a las políticas que afectan de manera generalizada a la sociedad y comprometen las funciones de dirección del Estado, tales como las definiciones de la política exterior, la política cambiaria, y el aprovechamiento de los recursos naturales que son patrimonio de la nación (agua, bosques, petróleo). En este tipo de decisiones no se puede subordinar el interés general de la nación a la negociación local y al peso específico de intereses particulares.

Tampoco puede confundirse la descentralización con la descoordinación de la Administración Pública Federal, porque el Estado debe tener el control sobre las principales orientaciones de su administración para no caer en el riesgo de una parálisis o de ineficacia política. La desconcentración administrativa para incrementar la eficiencia es compatible, sin embargo, con la claridad de propósitos nacionales.

Existen otras áreas de administración pública donde la descentralización y la coordinación entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los grupos locales no sólo es posible sino indispensable: el ámbito de la regulación específica (políticas de agricultura, trabajo, comercio, comercio exterior, industria, turismo o ecología) y el de la oferta de servicios y obras públicas (como la educación, la salud, vivienda, obras y servicios urbanos, comunicaciones y transportes y seguridad ciudadana). En éstos, la participación de los grupos sociales organizados y la concertación de acciones permite mejorar la capacidad de gestión del gobierno y mantener adecuados consensos sociales y, por lo tanto, impulsar la colaboración y la corresponsabilidad de la sociedad, así como determinar las prioridades y las soluciones viables.

En la economía, la descentralización debe abrir nuevos espacios que permitan movilizar más eficientemente los recursos y la capacidad productiva, generando nuevas pautas de crecimiento y desarrollo social, más equilibradas territorial y sectorialmente.

En términos económicos, sin embargo, el presente dilema está en lograr aumentar la autonomía de las decisiones de las empresas públicas en los momentos en que es necesaria una mayor disciplina financiera; en reconvertir las actividades sectoriales, sobre todo la industria, cuando precisamente son menores los recursos de inver-

sión; en lograr una modificación de la localización de la actividad económica, fundamentalmente industrial, y con ella de la población en el territorio, cuando la expansión de la planta productiva está sujeta a múltiples restricciones del entorno económico general e internacional.

La descentralización, en el sentido amplio al que se ha hecho referencia, es una tarea impostergable sobre la cual en los últimos años se ha cobrado conciencia, se han formado consensos, se han definido orientaciones, impulsado reformas y modificado prácticas.

El proceso de descentralización puede resultar difícil, pero no por ello es menos indispensable. El desarrollo económico y político de México lo requiere y debe seguir siendo impulsado con seriedad, decisión y en forma sostenida. El problema de fondo está en la necesidad de acelerar los cambios a pesar de las dificultades que nos imponen las condiciones inmediatas y estructurales; y hacerlo sin romper los equilibrios del régimen o debilitar la posición soberana de México.

UN TEMA AÑEJO SIEMPRE ACTUAL: EL CENTRO Y LAS REGIONES EN LA HISTORIA MEXICANA

LORENZO MEYER

EL PASADO LEJANO

La conquista de México mostró que las relaciones entre el centro político del imperio mexica y las regiones estaban plagadas de tensiones, que los conquistadores explotaron como virtuosos en beneficio de su gran proyecto. En realidad, uno de los temas que recorre de esa manera ininterrumpida la historia política del México colonial, es la tensión entre la voluntad centralista de las autoridades en Madrid y la ciudad de México y los esfuerzos igualmente sistemáticos 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 centro y región, las grandes distancias y lo abrupto de la geografía jugaron en 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.¹

¹ Colin M. MacLachlan y Jaime E. Rodríguez O., *The Forming of the Cosmic Race. A reinterpretation of Colonial Mexico*, Berkeley, University of California Press, 1980, pp. 87-91. Un ejemplo del desarrollo de intereses semiautónomos en la Nueva España se encuentra en el trabajo de Bernardo García, *El marquesado del Valle. Tres siglos del régimen señorial en Nueva España*, México, El Colegio de México, 1969; en el mismo sentido puede leerse la obra de François Chevalier, *La formación de los grandes latifundios en México. Tierra y sociedad en los siglos XVI-XVII*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

Las reformas borbónicas del siglo XVIII representaron, en cierto sentido, 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 metrópoli— tuvo sus costos: grupos muy poderosos (comerciantes, terratenientes e Iglesia) se sintieron injustamente afectados por la Corona.² 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 abierta contradicción entre el centro y la periferia. La más dramática de estas primeras manifestaciones de regionalismo agudo fue la separación de las provincias de América Central a la caída del imperio de Iturbide.

Una vez proclamada la República sólo el gobierno de Guadalupe Victoria, apoyándose en los empréstitos británicos, pudo mantener una semblanza de orden y unidad. Inmediatamente después estalló abiertamente la disputa entre la élite por imponer las reglas básicas de una nación que apenas existía en la forma. Esta disputa tuvo múltiples ángulos, pero uno de los más 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 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.³

En México, las fuerzas centrífugas llevaron a la separación de

² David A. Brading, *Miners and Merchants in Bourbon Mexico 1763-1810*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971, analiza bien la naturaleza de los cambios que introdujeron las reformas borbónicas en la estructura de los intereses creados novohispanos en el caso de comerciantes y mineros.

³ Las similitudes y diferencias de la existencia mexicana en relación con el resto de las colonias españolas en América en la "cuestión regional", pueden verse en *La unidad nacional en América Latina. Del regionalismo a la nacionalidad*, Marco Palacios, comp., México, El Colegio de México, 1983.

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 difíciles 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 porque 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 esa 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.

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 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 León, 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 sólo de su voluntad política y capacidad para frenar e invertir las tendencias centrífugas 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 altos puestos políticos. En la cúspide de la pirámide se encontraban los criollos, que además de ocupar altos puestos 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.⁴

Esta estructura social racial-clasista había dado como resultado una notable fragmentación de la sociedad mexicana que era el caldo de 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 el 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 (10% menos).⁵ 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 remplazar 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.⁶

Los triunfadores de 1867 intentaron resolver el problema de la

⁴ Obra clásica sobre la estructura social mexicana en el siglo XIX es la de Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imprenta de A. Carranza e Hijos, 1909.

⁵ John Coatsworth, "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico", *American Historical Review*, 83 (1978), p. 82.

⁶ Para tener una idea de la forma de vida del mexicano promedio de la época, véase Luis González et al., *Historia moderna de México. La República restaurada. La vida social*, Daniel Cosío Villegas Ed., México, Hermes, 1957.

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: fue necesario posponer el desarrollo político para crear las bases materiales en que sostenerlo.⁷

El periodo dominado por la figura de 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 periodo dominado por Porfirio Díaz (1876-1880 y 1884-1911) vio el triunfo definitivo y total de la presidencia sobre los poderes legislativo y judicial, y del gobierno federal sobre los gobiernos de los estados y las fuerzas regionales. En los estados también tuvo lugar la subordinación de las legislaturas, aparatos judiciales y los "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 casi mera forma vacía de contenido.⁸

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 Sebastián Lerdo de Tejada.

Durante el segundo periodo presidencial de Díaz (1884-1888), se fraguraron las bases de la dictadura liberal y oligárquica que sólo llegaría a su fin en 1911. Fue entonces cuando la presidencia se impuso sobre el legislativo hasta desterrar cualquier oposición de las cámaras. Con el Congreso subordinado a la voluntad del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial perdió la poca autonomía que 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 quedaban en algunos gobernadores. El gobierno de los liberales terminó en una dictadura personal larga y centralista.

La dictadura porfirista limitó considerablemente el poder político

⁷ A esta conclusión llega Justo Sierra en su obra, *La evolución política del pueblo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1950.

⁸ Una descripción detallada de la política en la época de Juárez y Díaz, en los tomos correspondientes a la vida política interna, *Historia moderna de México*, ed. cit., 1955, 1970 y 1972.

co 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 en 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.⁹

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 interno bruto de México en términos reales aumentó en 3.2 veces. En ciertas ramas de la economía —sobre todo las más modernas— el avance fue 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.¹⁰

La base principal de apoyo interno, y razón de ser del sistema porfirista, fue la pequeña pero poderosa oligarquía terrateniente, centro de la vida política local. La gran hacienda incrementó su extensión y riqueza con la adquisición de las tierras expropiadas a la Iglesia por los liberales, de las expropiadas a las comunidades indígenas y el traspaso de terrenos nacionales. Dependiendo de las fuentes, se calcula que para 1910, entre el 82 y el 97% de los jefes de familia

⁹ José Fuentes Mares, *Y México se refugió en el desierto: Luis Terrazas, historia y destino*, México, Jus, 1954.

¹⁰ Una descripción y análisis de la economía porfirista se encuentra en *Historia moderna de México. El porfiriato. La vida económica*, 2 t., Daniel Cosío Villegas ed., México, Hermes, 1965. Las cifras se pueden consultar en *Estadísticas económicas del porfiriato*, México, El Colegio de México, 1960.

clasificados como campesinos no eran propietarios de tierra alguna.¹¹ Sin embargo, el corazón de la economía moderna —ferrocarriles, minas, banca, electricidad, petróleo— no estaba en manos de la oligarquía nacional sino del capital extranjero, cuya relación básica no era con los poderes locales o estatales, sino con el gobierno central. El capital extranjero y la presidencia establecieron una relación de mutua conveniencia, que facilitó la subordinación de los gobiernos estatales a la autoridad del centro.

LA REVOLUCIÓN

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 qué 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, que en realidad era una verdadera gerontocracia.

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 historiografía actual mexicana se habla no de una revolu-

¹¹ Moisés González Navarro, *Estadísticas sociales del porfiriato, 1887-1910*, México, Dirección General de Estadística, 1956, pp. 40-41; Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, p. 502.

ción, sino de varias, que ocurrieron simultáneamente.¹²

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 largos años, al cabo de los cuales 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 pocas simpatías 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 muy diferente, era el motor principal de la lucha.¹³ Al final, la fuerza política encabezada por Venustiano Carranza y la militar por Álvaro Obregón, se impusieron sobre sus rivales, y aunque su control sobre el país 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 fue similar a la que hubo en los peores momentos del decenio anterior. Sin embargo, po-

¹² Algunos estudios que presentan con más claridad la naturaleza del liderazgo y sus diferencias regionales son los siguientes: James Cockcroft, *Intellectual Precursors of the Mexican Revolution, 1900-1913*, Austin, University of Texas Press, 1968; John Womack Jr., *Zapata and the Mexican Revolution*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1968; Héctor Aguilar Camín, *La frontera nómada. Sonora y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1977; Romana Falcón, *Revolución y caciquismo. San Luis Potosí 1910-1938*, México, El Colegio de México, 1984; Frans Schryer, *The Rancheros of Pasaflares. The History of a Peasant Bourgeoisie in Twentieth-Century Mexico*, Toronto, University of Toronto Press, 1980.

¹³ Al respecto, y para ilustrar la diferencia regional de los movimientos, véanse las obras citadas de J. Womack y H. Aguilar Camín.

líticamente la característica de este periodo es la reconstrucción del poder central. Los años veinte fueron el momento de esplendor de los llamados "caciques revolucionarios", hombres fuertes locales que, con el 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.¹⁴

No obstante lo precario que parecía entonces el poder presidencial, el gobierno central fue 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 más profunda del Estado en la sociedad civil y que, entre otras cosas, le servirían para destruir en el futuro, si no el caciquismo, sí 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 clase política, sobre "la familia revolucionaria" y sus aliados.¹⁵ Se trata de un partido que nació no para luchar por el poder, sino para administrarlo sin compartirlo.

EL PASADO CERCANO

El proceso de centralización revolucionaria llegó a su punto culminante en el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas. Fue éste 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 deman-

¹⁴ Ejemplos del poder de los caciques y su relación con el gobierno federal en R. Falcón, *op. cit.*, y Carlos Martínez Assad, *El laboratorio de la revolución. El tabasco garridista*, México, Siglo XXI, 1979.

¹⁵ Para un examen del surgimiento del partido oficial, véase Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada: la formación del nuevo Estado, 1928-1945*, México, Siglo XXI, 1982.

das. Cárdenas usó estas 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.¹⁶ 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 contraponga 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 (lo comprobaron en carne propia Saturnino Cedillo o Garrido Canabal). También fue 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 del general Juan Andrew Almazán, en 1940, dejó en claro que ningún general podría aspirar a contravenir los deseos presidenciales basándose 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 hasta sus últimas consecuencias 40 años más tarde. Si algo positivo se puede decir de este proceso es que, frente a las heterogeneidades locales, 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.

¹⁶ Luis González, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1934-1940. Los días del presidente Cárdenas*, México, El Colegio de México, 1981.

DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: UNA PERSPECTIVA TEÓRICA

FRANCISCO GIL VILLEGAS

Max Weber consideraba que el Estado moderno tiene una tendencia natural e irreversible hacia la centralización burocrática. Dentro de esta tendencia, no tiene sentido plantear el problema de la democracia en los términos marxistas de una superación del dominio del hombre sobre el hombre, una vez que los medios de producción se transfieren de la propiedad privada a la propiedad colectiva, pues tanto el Estado moderno capitalista como el socialista manifiestan una tendencia común hacia la centralización burocrática. Más aún, desde la perspectiva de Weber, el socialismo acentúa los rasgos centralizadores del Estado moderno porque la burocracia estatal no se ve limitada y frenada, en su tendencia racionalizadora, por la fuerza de las estructuras burocráticas privadas del capitalismo que se rigen por criterios diferentes, y que a menudo entran en conflicto con los intereses de la racionalidad de la burocracia estatal. En otras palabras, el modelo socialista no puede verse como una alternativa a las características de cosificación burocrática del proceso de racionalización del mundo moderno, porque el problema de la dominación del hombre sobre el hombre no se elimina, sino que por el contrario se acentúa en estructuras burocráticas monolíticas y centralizadas, con la colectivización de los medios de producción. Con todo, Weber consideraba que el proceso de racionalización burocrática tiene su culminación lógica en el modelo socialista y que la única forma de controlar y limitar las consecuencias de esa tendencia centralizadora es manteniendo una pluralidad de estructuras burocráticas con intereses distintos y encontrados para que se vigilen y equilibren entre sí. El individuo, aislado, no puede oponerse al poder de una organización burocrática; la única forma de luchar contra una burocracia es por medio de otras burocracias. Sólo la competencia y el conflicto entre varias configu-

raciones de poder permite conservar y salvaguardar un margen de libertad para la acción individual, que aumentará en la medida en que el individuo pueda oponer hábilmente entre sí las diversas estructuras burocráticas para obtener sus propios fines. En vez de tener una sola burocracia monolítica que aplaste la libertad individual es preferible mantener una pluralidad de burocracias con intereses encontrados, con el fin de que el individuo pueda maniobrar entre ellas y consiga fines y objetivos independientes y no subordinados al criterio de la racionalidad instrumental burocrática.

Este planteamiento implica así que, desde la perspectiva del desarrollo de la libertad individual en el mundo moderno, los aspectos más negativos del proceso de racionalización burocrática sólo podrán limitarse en la medida que haya un relativo margen de pluralismo, descentralización y control democrático parlamentario. Habrá participación política democrática en cuanto exista una pluralidad alternativa de grandes configuraciones de poder una vez que se acepta, realistamente, que ni el Estado ni las organizaciones burocráticas pueden desaparecer y que, por lo mismo, no es posible eliminar radicalmente la dominación del hombre sobre el hombre. Lo más que puede lograrse en esta dirección es evitar que el proceso de racionalización burocrática lleve sus tendencias represivas hasta las últimas consecuencias.¹

La perspectiva de Max Weber en torno a estas cuestiones nos lleva a formular varias preguntas sobre la relación entre democracia y descentralización. Por un lado, ¿qué tipo de conexión existe entre las dos nociones?, ¿es una conexión necesaria o casual? Por otro, ¿bajo qué condiciones es posible limitar o revertir la tendencia natural hacia la centralización que manifiesta el Estado moderno? Por último, ¿es posible que, bajo determinadas circunstancias, la descentralización favorezca el desarrollo político de un Estado y se oriente naturalmente hacia el mismo?

La posición de una serie de teóricos políticos, sociólogos y filósofos de la ciencia no es unívoca con respecto a estas cuestiones. Para algunos, la descentralización es prerequisite de la democracia; para otros, la descentralización no es condición necesaria de las prácticas democráticas, pero ayuda a fortalecerlas y desarrollarlas; y para otros más, las tendencias oligárquicas de la vida política moderna han llegado a tal punto que la descentralización sólo puede gestar nuevas estructuras oligárquicas, más pequeñas que la estruc-

¹ Las ideas de Max Weber al respecto están dispersas en su fragmentada obra; pueden consultarse los siguientes textos: "Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán", *Escritos políticos*, 1 (1982), México, Folios, especialmente pp. 75-77 y 84-88; *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 1047-1076; y "El socialismo", *Escritos políticos*, 2 (1982), pp. 219-252.

tura centralizada nacional, pero de carácter más represivo.²

Conviene analizar algunas de estas posiciones teóricas, ver en qué aspectos divergen de la perspectiva weberiana, en qué casos la fortalecen o complementan y cuáles argumentos pueden servir para responder la pregunta ¿bajo qué condiciones el desarrollo político de un Estado moderno necesita una descentralización para fortalecer sus prácticas democráticas?

DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN EN TOCQUEVILLE

Alexis de Tocqueville escribió su obra clásica *La democracia en América* con la preocupación central de analizar la relación entre descentralización y democracia, llegando a desarrollar un sorprendente paralelismo con el diagnóstico de Max Weber, aunque formulado en términos menos precisos. Si algunas de las imprecisiones de Tocqueville se reformulan conceptualmente con categorías weberianas se puede obtener una imagen mucho más clara de sus pronósticos y se pueden eliminar muchas de sus aparentes contradicciones.

¿Sobre qué bases puede afirmarse que la relación entre descentralización y democracia era la preocupación central de Tocqueville al escribir su obra clásica? Utilizando correspondencia y materiales inéditos de Tocqueville, James T. Schleifer descubrió que en 1831 Le Peletier d'Aunay, prominente figura política y primo político de Tocqueville, enterado de la partida de su pariente a América le recomendaba en una carta que enfocara su atención en la forma de centralización de la vida política americana:

Analizad sobre todo —tanto respecto al gobierno nacional como de las administraciones locales— los efectos de pequeño grado de centralización. Tanto en cómo puede favorecer la aceleración del despacho de asuntos particulares, y la generación de interés en los ayuntamientos de todas las ciudades y pueblos, cuanto en cómo puede ser desfavorable por falta de armonía en los asuntos que conciernen a la seguridad, y por la apertura que da a las pasiones en cada localidad.³

Tocqueville aprovechó el consejo, y de 1831 a 1840 tuvo presente el problema tratando de encontrar las complejas relaciones

² Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill, Harry Eckstein, Samuel P. Huntington, Hans Kelsen, Roberto Michells, Karl Mannheim, Karl Popper y Max Weber son algunos pensadores que han manifestado diversas posiciones que trataré de comparar en este trabajo.

³ James T. Schleifer, *Cómo nació "La democracia en América" de Tocqueville*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 144.

entre la democracia y el grado de centralización. Sin embargo, debido a la falta de precisión sobre todo en el uso de la palabra "democracia", diversas partes de *La democracia en América* parecen contradecirse cuando analizan la relación entre democracia y centralización. En los primeros libros de esta obra Tocqueville afirma que un vigoroso gobierno local que cuente con un mínimo de interferencia del gobierno central en el manejo de sus asuntos, favorece las virtudes cívicas democráticas.⁴ Pero en el último libro afirma que "resulta de la constitución misma de las naciones democráticas y de sus necesidades, que en ellas el poder del gobierno debe ser más uniforme, más centralizado, más extenso y más poderoso que en cualquiera otra parte" (pp. 734-735). De esta forma, en las naciones democráticas "la centralización será el gobierno natural" pues "todos los pueblos democráticos son impelidos como por instinto hacia la centralización de poderes" (pp. 711-712).

La explicación para esta aparente contradicción radica en que Tocqueville daba diversos significados a la palabra "democracia". Por un lado significa un estado social especial, que se caracteriza por el avance de la igualdad de condiciones sociales y por otro se refiere a las leyes políticas que hacen posible la estructuración de la expresión de la voluntad de la ciudadanía. El primer significado es compatible y va aparejado con la centralización; el segundo es el que es afín a la descentralización. Debido a este doble contenido, Tocqueville podía afirmar en sus manuscritos frases como las siguientes: "Sólo la democracia [con esta palabra quiero decir el autogobierno] puede mitigar y hacer tolerables los inevitables males de un Estado social democrático" y hay que "usar la democracia para moderar la democracia. Es el único camino que tenemos abierto hacia la salvación".⁵ Naturalmente, las frases de Tocqueville hubieran sido más claras si en lugar de "democracia" en su sentido de estado social caracterizado por la igualdad y la movilidad, hubiera utilizado un término como "racionalización" o "centralización" y hubiera circunscrito "democracia" a su sentido de autogobierno por medio de la participación ciudadana. De esta forma habría escrito "hay que usar la democracia para moderar la racionalización centralizadora. Es el único camino que tenemos abierto hacia la salvación" o que "sólo la democracia puede mitigar y hacer tolerables los inevitables males de un Estado racionalizado y centralizado".

⁴ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 1957, pp. 86-87. Todas las citas provienen de esta edición; en adelante indico página en el texto.

⁵ "Yale Tocqueville Manuscripts Collection", Paquete 7, Cuaderno 2, p. 52, citado por Schleifer, *op. cit.*, pp. 206-207.

Esta propuesta de sustitución de términos no es gratuita, pues en la noción de "racionalización" de Max Weber se incluye el proceso social que Tocqueville definía como la "democracia" en sentido social. Así en los textos de Weber es explícita la conexión entre la democratización, entendida como el movimiento social que impulsa la igualdad, y la tendencia racionalizadora de la organización burocrática del Estado moderno. Weber podía afirmar, por ejemplo, que "... desde el punto de vista de la política estatal, el sufragio universal está una vez más en estrecha relación con la igualdad de destinos que el Estado moderno como tal genera";⁶ y que, por lo mismo se puede hablar del "poder nivelador e ineluctable de la burocracia, que ha dado origen recientemente al moderno concepto de ciudadano". Por esta razón "hoy es una realidad la 'democratización', en el sentido de nivelación de la articulación profesional por medio del *Estado burocrático*".⁷ La noción de "racionalización" describe de esta manera, en términos precisos, la tendencia hacia la igualdad de condiciones que es compatible con el proceso centralizador del Estado moderno y deja libre el concepto de democracia para referirse al autogobierno de la participación ciudadana que sería la noción afín a una estructura descentralizada.

Por otra parte, Tocqueville es reconocido por su célebre distinción entre centralización política y centralización administrativa a pesar de que algunas veces se atribuya erróneamente la paternidad de esta distinción a Maurice Hauriou.⁸ En el caso específico de Estados Unidos, Tocqueville consideraba que ahí se daba una combinación de centralización política con descentralización administrativa porque había una concentración de poder en la dirección de los asuntos "comunes a toda la nación, tales como la formulación de leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros", pero no había una concentración del poder en "los intereses especiales para ciertas partes de la nación, por ejemplo, los de las empresas comunales" (pp. 78-79).

A pesar de que Tocqueville nunca utilizó el término Estadonación, puede decirse que lo que él entendía por centralización política era la integración que se obtiene con la configuración de un Estado nacional, pues su ejemplo de descentralización gubernamental o política es el de Alemania en 1835, es decir, antes de que Bismarck

⁶ Max Weber "Sistema electoral y democracia en Alemania", *Escritos políticos*, t. 1, p. 192.

⁷ *Ibid.*, p. 216. La misma posición aparece en otras partes de la obra de Weber; véase, por ejemplo, *Economía y sociedad*, p. 180, donde se afirma que "la burocratización en todas partes es la sombra inseparable de la creciente democracia de masas".

⁸ Véase Spyridon Flogaitis, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979, p. 10.

emprendiera su unificación nacional (p. 80). Por otro lado, pese al federalismo y descentralización administrativa de Estados Unidos, éste parecía a Tocqueville sumamente centralizado precisamente porque se le podía ver operando como un Estado-nación moderno. Por esta razón, podía estipular que "muy lejos de no estar bastante centralizados, se puede afirmar que los gobiernos americanos lo están demasiado" (p. 81).

Aclarados los términos democracia y centralización se puede intentar reconstruir el discurso de Tocqueville en torno al desarrollo de la democracia en el Estado moderno.

Cuando Tocqueville terminó la segunda parte de *La democracia en América* en 1840, había encontrado que el gran peligro para el futuro de las naciones modernas no era tanto el despotismo cesarista de un solo hombre, sino el despotismo de un Estado centralizado y burocrático. Como Weber, Tocqueville consideraba que el Estado moderno tiende hacia la centralización burocrática como consecuencia del progreso de la igualdad de las condiciones sociales y del desarrollo de la industria, lo cual lo convertiría a la larga en el gran propietario industrial.⁹ Así, en el borrador del manuscrito final Tocqueville escribía:

*La igualdad es la gran realidad de nuestro tiempo. El desarrollo industrial, la segunda. Ambos aumentan el poder del gobierno o, más bien, los dos son uno solo [...] el progreso de la igualdad y el desarrollo de la industria son las dos grandes realidades de nuestro tiempo. Quería mostrar cómo uno y otro contribuyen a ampliar la esfera del poder central y a restringir cada día la independencia individual dentro de límites más estrechos.*¹⁰

La racionalidad instrumental del aparato burocrático del Estado moderno con su tendencia natural hacia la dominación y la imposibilidad de eliminarlo, pese a los cambios políticos que pudieran llegar a ocurrir, aparece también en los manuscritos: "Podemos disputar acerca de quién maneja el instrumento de la tiranía, pero el instrumento seguirá siendo el mismo."¹¹

En este contexto de centralización burocrática no podrá florecer la democracia entendida como el autogobierno y el desarrollo participativo de las virtudes cívicas, pues el ciudadano se vuelve apático e inmoral:

⁹ *La democracia en América*, pp. 722-272 y nota 5, p. 837.

¹⁰ Tocqueville, "Original Working Manuscripts", Yale cvi, vol. 4, citado por Schleifer, *op. cit.*, p. 191.

¹¹ *Ibid.*, p. 204.

[...] la fortuna de su aldea, la limpieza de su calle y la suerte de su Iglesia no le conmueven; piensa que todas estas cosas no le incumben de ninguna manera, y que pertenecen a un extranjero poderoso que se llama gobierno. [A este hombre] no le gusta la obediencia. Se somete en verdad al capricho de un burócrata; pero se complace en desafiar la ley como un enemigo vencido en cuanto la fuerza se retira. Por eso se le ve oscilar entre la servidumbre y el desenfreno (pp. 84-85).

Cuando un Estado centralizado requiere ayuda y cooperación de sus ciudadanos se encontrará ante la indiferencia e incapacidad de éstos. Las órdenes centralizadas inhibirán la capacidad de participación autónoma de los ciudadanos donde el Estado les dirá: "Obraréis como yo quiera, en tanto que quiera, y precisamente en el sentido que quiera". Os encargaréis de esos detalles sin aspirar a dirigir el conjunto; trabajaréis en las tinieblas y juzgaréis más tarde mi obra por sus resultados" (p. 83).

En oposición a esta situación, Tocqueville veía en las instituciones locales vigorosas el fundamento para fortalecer las virtudes cívicas democráticas y participativas. La descentralización administrativa crea las condiciones propicias para el desarrollo de las instituciones locales y la participación ciudadana; ésta era la gran ventaja de la descentralización estadounidense y una de las causas fundamentales a la que debía su prosperidad y cultura cívica. En una situación así, decía Tocqueville,

Un particular concibe la idea de un negocio cualquiera y aunque esa empresa llegara a tener relación directa con el bienestar de la sociedad, no se le ocurre dirigirse a la autoridad pública para obtener su concurso. Da a conocer su plan, se ofrece a ejecutarlo, llama a las fuerzas individuales en auxilio de la suya y lucha cuerpo a cuerpo contra todos los obstáculos. A menudo, sin duda, triunfa menos que si el Estado estuviera en su lugar; pero, a la larga, el resultado general de todas las empresas individuales sobrepasa con mucho a lo que podría hacer el gobierno (p. 86).

Tocqueville entendía el autogobierno local como escuela insuperable para la política democrática porque desarrollaba la comprensión práctica de responsabilidades públicas y privadas, y porque la familiaridad con el procedimiento democrático y cooperativo en la resolución de asuntos cotidianos produce, a la larga, respeto por el mismo procedimiento cuando éste opera a distancia. Esta situación, que sólo puede ocurrir con una descentralización administrativa, no sólo contribuye a garantizar la libertad, sino que también promueve el bienestar, la prosperidad y estimula la energía social creativa. Desafortunadamente, esta situación ideal sólo surge de manera natu-

ral y espontánea y no puede crearse fácilmente por medio de un programa de gobierno una vez que el Estado se encuentra centralizado. La experiencia europea demuestra que "siempre es fácil centralizar la administración y casi imposible descentralizarla aunque parezca fácil".¹² El intento de llevar a cabo la descentralización desde arriba afecta la estabilidad política de un orden estatal determinado:

[. . .] como casi todas las cosas dañinas de este mundo, la centralización administrativa es fácil de establecer y, una vez constituida, es muy difícil de destruir, como no sea por el cuerpo social mismo [. . .] Cuando el legislador emprende la tarea de dividir esta fuerza administrativa que ha concentrado en un punto, no sabe por dónde empezar, porque no puede quitar una sola pieza del ingenio sin desordenar todo el conjunto. A cada momento advierte que es necesario cambiarlo todo o nada; pero ¿qué mano tendrá el atrevimiento necesario como para romper de un solo golpe la máquina administrativa de un gran pueblo? El intentarlo equivaldría a querer introducir el desorden y la confusión en el Estado.¹³

No obstante este pesimismo manifiesto, Tocqueville creía que era posible remediar los excesos del centralismo burocrático y confiaba en que se pudieran establecer instituciones políticas democráticas a pesar de que un pueblo no tuviera una estructura administrativa originalmente descentralizada. Las instituciones democráticas no debían confundirse con las instituciones estadounidenses y por eso era posible imaginar el desarrollo y fortalecimiento de la democracia en países que no contaran con todas las ventajas naturales y organizativas del pueblo americano. Una sociedad democrática podría existir ahí donde las fuerzas nacionales estuvieran más centralizadas que en Estados Unidos: "donde el pueblo ejerciera un imperio menos directo y forzoso sobre los asuntos generales, y donde sin embargo cada ciudadano, gozando de ciertos derechos, tomara parte, en su esfera, en la marcha del gobierno" (p. 330). Para lograr este objetivo Tocqueville proponía el desarrollo de instituciones locales vigorosas, mayor facilidad y libertad para la asociación de los individuos y bloquear la tendencia hacia la centralización administrativa. Entre los remedios que prescribía contra esta tendencia estaban el desarrollo de las libertades locales, la libertad de asociación, la libertad de prensa, el poder judicial independiente y los derechos civiles y políticos del individuo. Tocqueville insistía en que la última barrera contra el despotismo del Estado burocrático centraliza-

¹² "Yale Tocqueville Manuscripts Collection" citado por Schleifer, *op. cit.*, p. 160.

¹³ *Ibid.*, pp. 160-161.

do estaba en las opiniones y *mores* de un pueblo y en el intento de desparramar un poder descentralizado sobre toda la sociedad. Los efectos negativos de la democracia, entendida como el avance de la igualdad de condiciones que tendía hacia la centralización, podrían contrabalancearse con la democracia política, es decir con algún grado de participación popular o, más ampliamente, con la libertad política. Éste es el sentido de la ambigüedad de la frase, contradictoria en apariencia, de "usar a la democracia para moderar a la democracia". Es decir usar una democracia política descentralizada para moderar los excesos de una "democracia" social racionalizadora y centralizadora.

Existen así muchas afinidades electivas entre Max Weber y Tocqueville. El diagnóstico de la tendencia centralizadora del Estado moderno es esencialmente el mismo, como lo es el balance de las posibilidades y limitaciones de la democracia participativa en ese contexto. Sin embargo existen también importantes diferencias que es necesario recalcar. En primer lugar, los medios propuestos para fomentar las prácticas democráticas y limitar la tendencia centralizadora del Estado no son idénticos. Mientras que Weber da mayor peso al procedimiento parlamentario que a las instituciones locales vigorosas, para fortalecer la democracia y controlar la expansión del poder burocrático, Tocqueville apenas considera el papel de la parlamentarización como institución democrática y pone todo el énfasis de su análisis en los procedimientos y creatividad de las instituciones locales fuertes.¹⁴ En segundo lugar, mientras Weber veía en el carisma del líder plebiscitario un elemento esencialmente distinto al de la racionalización burocrática y lo evaluaba, por lo mismo, como un aspecto favorable para el control y limitación de ese proceso, Tocqueville lo veía como algo incomprensible y esencialmente peligroso: una democracia plebiscitaria era para él la combinación más nefasta entre el despotismo democrático y el de un solo hombre (pp. 335-336). Por último, a semejanza de Michells, Weber era sumamente escéptico frente a la posibilidad de que una descentralización del poder no fomentara nuevas estructuras burocráticas, de dimensiones más pequeñas a la de una estructura centralizada, pero operando de cualquier modo con un criterio de racionalidad instrumental potencialmente antidemocrático. Lo saludable para el mantenimiento de prácticas democráticas no es tanto el tamaño cuanto el pluralismo de las estructuras burocráticas, si se acepta que éstas caracterizan inevitablemente la forma moderna de organización.

Las instituciones parlamentarias son fundamentales para la vi-

¹⁴ En *La democracia en América* Tocqueville dedicó escasas cinco páginas a "la elocuencia parlamentaria en los Estados Unidos".

sión weberiana de la democracia porque ellas, no las instituciones locales, garantizan las condiciones de existencia del pluralismo político y sirven de ejemplo a los procedimientos democráticos de las asociaciones locales. Un ejemplo no considerado por Weber, pero ilustrativo de su posición, sería preguntarse si los procedimientos democráticos y prestigio de la *Oxford Union Society* son los que dan ejemplo al Parlamento británico, o si no es más bien a la inversa y el ejemplo y prestigio del segundo han moldeado las prácticas y prestigio de la sociedad de debates de la Universidad de Oxford.

Desde luego, esto no quiere decir que Weber estuviera en favor de una estructura política centralizada. Por el contrario, a pesar de considerar los procedimientos parlamentarios como los más adecuados para fortalecer las prácticas democráticas, Weber no era ciego a las ventajas relativas de la descentralización para mantener una sociedad pluralista. En su estudio sobre *La ciudad*, el sociólogo alemán había observado cómo la diferencia estructural esencial entre Occidente y otras culturas procedía del surgimiento de una burguesía creativa y autónoma, proveniente de las instituciones municipales de las ciudades medievales. Estas ciudades se habían desarrollado gracias a las características de la descentralización feudal europea donde las dos grandes configuraciones de poder de ese momento, constituidas por el Papa y el Emperador, no habían podido dominar y controlar el desarrollo de la autonomía urbana burguesa. Gracias a esa relativa autonomía, la burguesía desarrolló instituciones municipales fuertes y un derecho formalizado que ayudó, a su vez, a racionalizar la formalización de la economía capitalista de Occidente. Todo esto constituyó eventualmente el fundamento para la aparición y desarrollo de los valores humanistas del Renacimiento, con los cuales se consolidó el valor de la libertad individual.¹⁵ Este desarrollo histórico no ocurrió en civilizaciones como la de China o el Islam, porque en ellas predominaron estructuras de dominación centralizadas (tradicionales, patrimoniales o sultanistas), que obstaculizaron el progreso de movimientos políticos hacia la autonomía urbana. Lo decisivo en esta diferencia entre Oriente y Occidente fue la existencia en un caso y ausencia en el otro de un poder centralizado que inhibiera el desarrollo autónomo de los intereses políticos y económicos de la burguesía.¹⁶

De manera análoga, en el mundo contemporáneo lo decisivo, desde el punto de vista del conglomerado de valores de la herencia cultural de Occidente, es evitar que una burocracia monolítica y centralizada extermine el margen relativo a la autonomía individual, lo

¹⁵ Max Weber, *Economía y sociedad*, pp. 998-1047.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 938-955.

que sólo puede lograrse a través del fortalecimiento de un pluralismo de configuraciones de poder burocrático que, con el fortalecimiento de las instituciones parlamentarias, favorezcan el pluralismo de posiciones políticas y con ello se garantice el proceso democrático nacional. Es decir, lo importante para salvaguardar la democracia en el mundo moderno es la combinación del parlamentarismo con la existencia de varios centros de poder burocrático y no tanto el ejemplo o energía creativa que pueda provenir de las instituciones locales vigorosas como creía Tocqueville. Así, desde la perspectiva weberiana, no es necesaria y fundamental una descentralización regional para fortalecer la democracia y, por lo mismo, el ejemplo de Estados Unidos no es del todo relevante para un intento de democratización en un Estado centralizado. En todo caso, el ejemplo del parlamentarismo británico podría ser más adecuado para la democratización de países que se desenvuelven en un ambiente moderno de centralización política.¹⁷

Aunque Tocqueville creía firmemente que la clave de la democracia moderna radica en las instituciones locales vigorosas y no en el proceso parlamentario, también es cierto que no veía factible la exportación de las instituciones democráticas estadounidenses tal y como lo llegarían a proponer, en la segunda mitad del siglo xx, algunos autores de la teoría de la modernización política.¹⁸ La excepción más brillante en esta tendencia fue la de Samuel P. Huntington, quien encontró que las instituciones políticas de los Estados Unidos son paradójicamente anacrónicas para servir de ejemplo a otros países pues, cuando fueron exportadas de Inglaterra al nuevo mundo, pertenecían en esencia a los Tudor y como tales tenía un carácter acentuadamente medieval. Entre los principios e instituciones Tudor que se exportaron, se encontraban la idea de la unión orgánica entre la sociedad y el gobierno, la armonía de las autoridades en el seno de este último, la subordinación del gobierno a la ley fundamental, el entrelazamiento de las esferas de lo político y lo jurídico, el equilibrio de poderes entre la Corona y el Parlamento, y la vitalidad de las autoridades gubernamentales locales.¹⁹ Todo esto contribuyó a que la institucionalización política de los Estados Unidos se constituyera en un curioso anacronismo, entre otras cosas porque nunca fue plenamente centralizada:

¹⁷ Weber, "Parlamento y gobierno. . .", pp. 106-123.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Seymour Martin Lipset, *The First New Nation. The United States in Historical and Comparative Perspective*, Nueva York, Basic Books, 1963, pp. 15-98; y Gabriel Almond & James S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1960.

¹⁹ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Heaven, Yale University Press, 1968, pp. 94-96.

El sistema político norteamericano del siglo xx está más cerca del de los Tudor en el siglo xvi que el de Gran Bretaña del siglo xx. "Los americanismos en política como los del lenguaje son muchas veces anglicismos que murieron en Inglaterra pero sobrevivieron en el nuevo mundo." Los británicos rompieron sus pautas tradicionales en el siglo xvii. Los americanos no lo hicieron entonces, y después sólo lo efectuaron en parte. Por consiguiente, en América la modernización política resultó extrañamente atenuada e incompleta. Institucionalmente, el sistema americano nunca fue subdesarrollado, pero jamás fue del todo moderno. En una era de autoridad racionalizada, burocracia centralizada, y dictadura totalitaria, sigue siendo un curioso anacronismo. En el mundo actual, las instituciones políticas norteamericanas son únicas e inimitables, aunque sólo lo sea porque son tan antiguas.²⁰

Estas observaciones son pertinentes para contextualizar en horizontes más amplios el significado de *La democracia en América* de Tocqueville. Sin embargo, conviene presentar ahora la crítica a su tesis de la congruencia íntima entre las instituciones locales vigorosas, que operan en un marco descentralizado, y la democracia.

CRÍTICAS A LA TESIS DE LA CONGRUENCIA ÍNTIMA ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA DEMOCRACIA

Tocqueville no es el único teórico de la política que ha afirmado la tesis de la "congruencia" entre descentralización y democracia aunque posiblemente es el más brillante. John Stuart Mill, por ejemplo, consideraba que "[...] una constitución democrática que no esté apoyada por instituciones democráticas locales y esté confinada al gobierno central, no sólo carece de libertad política, sino que a menudo crea precisamente un espíritu que opera en sentido contrario".²¹ Más recientemente, Harry Eckstein ha dicho que una forma de gobierno es legitimada por la familiaridad con sus procedimientos en otras esferas no controladas centralmente, tales como las familias, las escuelas, los clubes, los sindicatos y los niveles locales de gobierno. Así, supuestamente, las prácticas democráticas en la toma de decisiones de las asociaciones locales fortalecen el procedimiento democrático nacional.²²

La primera crítica a la tesis de la "congruencia" fue adelantada

²⁰ *Ibid.*, p. 98.

²¹ John Stuart Mill, *Political Economy*, Toronto, Toronto University Press, 1962, p. 444.

²² Harry Eckstein, *Division and Cohesion in Democracy*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1966, pp. 225-240.

con el ejemplo de la sociedad de debates de la Universidad de Oxford y el Parlamento británico, puesto que la posible direccionalidad de ejemplo y prestigio va más bien del centro a la periferia y no viceversa. Pero ésta es una crítica referida exclusivamente al sentido de la direccionalidad y no a la tesis de la "congruencia" íntima en sí misma, la cual ha sido cuestionada formalmente por el jurista Hans Kelsen y sociológicamente por Roberto Michells.

Kelsen utiliza formalmente las nociones de centralización y descentralización del Estado en términos estrictamente formales como construcciones lógicas, típico-ideales, referidas al ámbito de validez de un orden jurídico determinado. Por esta razón, "los estados históricos, esto es, los órdenes jurídicos positivos de cada Estado, no han sido ni plenamente centralizados ni descentralizados por completo; siempre ha habido en ellos una parte de centralización y otra de descentralización, habiéndose aproximado más o menos, según los casos, a uno u otro de estos tipos ideales."²³ A partir de estos tipos ideales es posible construir otros referidos a la legislación y la ejecución. En este último se opone la "descentralización administrativa" a la "descentralización por autonomía" entendiendo por ésta la división en parcelas del territorio estatal en provincias, comarcas y municipios. Es aquí, en la noción de "autonomía", donde "suelen andar mezcladas y confundidas dos ideas, que no tienen nada que ver la una con la otra desde el punto de vista sistemático: la idea de la democracia y la de la descentralización".²⁴ Así, Kelsen considera que desde el punto de vista *formal-sistemático*, las nociones de descentralización y democracia no se implican recíprocamente aunque puedan ir aparejadas, por casualidad, en la realidad empírica y se utilizan supuestos tácitos para hacer la identificación. En la noción de autonomía, según Kelsen, no sólo se intentan conectar las dos nociones teóricas distintas de la descentralización y la democracia, sino se confunden también dos tipos históricos diversos, como lo son el *self-government* inglés y la autonomía continental. La identificación de las dos nociones teóricamente distintas se lleva a cabo porque

²³ Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional, 1979, p. 215. Aunque, metodológicamente, Kelsen parece inclinado a concebir el tipo ideal en un sentido weberiano, en realidad el concepto proviene de Georg Jellinek, quien acuñó el término y fue maestro de Kelsen en Heidelberg. El término se difundió, sin embargo, después que Max Weber introdujo importantes cambios conceptuales en él, que ya eran conocidos cuando Kelsen fue a estudiar a Heidelberg. Véase Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1981, pp. 25-30 (la primera edición es de 1900), y compárese con Max Weber, "La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social", en *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973, especialmente pp. 79-95 (el artículo apareció en 1904).

²⁴ Kelsen, *op. cit.*, p. 238.

[. . .] se parte del supuesto tácito de que la autonomía o, mejor, la democracia implicada en el principio autonómico, conduce a una especie peculiar de descentralización: la descentralización es, pues, consecuencia de la democracia, y a la inversa. Si la democracia es el principio de la autodeterminación y, por eso, implica necesariamente el hecho de que las normas son creadas por los mismos que han de ser sus súbditos, con exclusión de todo flujo extraño, parece que este principio de la democracia coincide, en efecto, con la característica de la descentralización, a la que aludíamos: independizar la determinación de los contenidos de las normas locales de toda instancia central.²⁵

Sin embargo esta coincidencia no es forzosa sino casual porque formalmente la descentralización es "compatible tanto con la autocracia como con la democracia".²⁶ Es compatible con la primera, si el órgano gubernamental local no es establecido por la propia comunidad regional sino designado autocráticamente por una autoridad central, independientemente de que el ámbito de validez de su orden jurídico sea perfectamente descentralizado al ser sus normas localmente definitivas y tener un contenido que no se halla determinado por ninguna norma central.²⁷ La distinción de Kelsen es esencialmente formal y por eso es necesario buscar empíricamente los casos en dónde aplicar estos tipos ideales, para ver cómo se acercan en mayor o menor medida a ellos: un presidente municipal elegido formalmente por el municipio pero impuesto, de hecho, por un poder central, sería un caso en donde la descentralización del orden jurídico coincidiría no con la democracia sino con la autocracia; un cacique regional que gobernara dentro de límites no interferidos por el poder central sería otro caso parecido; por último, la compleja organización constitucional de la monarquía dual del Imperio austro-húngaro después de 1867, sería un polémico caso en el que coinciden autocracia y descentralización por la coexistencia de funciones entre tres gobiernos, al lado de una concepción de la nacionalidad dividida en sus aspectos políticos y personales, lo cual "representa-

²⁵ En la misma obra y página de la nota anterior.

²⁶ *Ibid.*, p. 239. En una versión posterior de la teoría del Estado, escrita especialmente para el público norteamericano, Kelsen modificó la tesis de la compatibilidad de la descentralización con la autocracia al afirmar que el método de creación jurídica de la democracia implica la descentralización en sentido dinámico, que también "tiene la tendencia immanente hacia la descentralización en sentido estático", mientras que, en la autocracia, hay "una tendencia immanente hacia la centralización". Con respecto a la autonomía local afirmó que ésta "es una combinación directa y deliberada de las ideas de descentralización y democracia". Véase Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1958, pp. 370-375. (Esta obra apareció originalmente en 1945 en Estados Unidos; *Teoría general del Estado*, citada arriba, apareció en 1925 en Alemania.)

²⁷ H. Kelsen, *Teoría del Estado*, p. 239.

ba no un principio de unificación sino de partición" autocráticamente sancionado.²⁸

Plantear estos casos, sin embargo, es rebasar la perspectiva formalista e internarse en el análisis histórico y sociológico al margen de los intereses estrictamente jurídico-normativos de la teoría del Estado de Kelsen, la cual condenó peyorativamente, en referencia explícita a Max Weber, las supuestas insuficiencias teóricas de un análisis sociológico del Estado.²⁹ Lo cierto es que los presupuestos formalistas de la visión kelseniana, tales como la norma hipotética fundamental o la identificación entre Estado y Derecho,³⁰ resultan inadecuados para el análisis sociológico del problema de la conexión entre democracia y descentralización en las estructuras reales del poder o en referencia a situaciones históricas específicas. Lo insuficiente e inadecuado de estos presupuestos para un análisis sociológico deriva de que, al considerar primero al derecho como un orden coercitivo que ejerce el monopolio de la fuerza en nombre de la co-

²⁸ Para este último ejemplo ver David Thompson, *Europe Since Napoleon*, Middlesex, Penguin Books, 1966, pp. 297-300.

²⁹ En tres artículos, publicados en 1912, 1915 y 1921 —dos de los cuales aparecieron en la revista de ciencias sociales editada por Max Weber—, Kelsen fue dirimiendo gradualmente sus diferencias con Weber y con Jellinek en cuanto a la posibilidad de dividir una teoría sociológica de una teoría jurídico-normativista del Estado. En los artículos de 1912 y 1915 Kelsen acepta la utilidad de esa división pero en el de 1921 la rechaza radicalmente. La posición definitiva de Kelsen quedó integrada en *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff. Kritische Untersuchung des Verhältnisses zwischen Staat und Recht*, Tübingen, Mohr, 1922. Una versión resumida apareció en el segundo número de la revista de sociología que dirigía Max Scheler; véase H. Kelsen, "Staat und Recht. Zum Problem der soziologischen oder juristischen Erkenntnis des Staates", *Kölner Vierteljahrsschrift für Soziologie*, 1922, núm. 2, pp. 18-37. Hay dos resúmenes en español para ver, sin detalles, las reservas que Kelsen presentó a Weber en esos escritos, *Teoría general del Estado*, pp. 25-27, *Teoría general del derecho y del Estado*, pp. 208-212 y 224-225. Por su parte, en su "Sociología del Derecho", Weber consideró dignos de mención a Radbruch, a Sohm, a Stammler y a Jellinek, pero no a Kelsen; véase *Economía y sociedad*, pp. 498-660.

³⁰ Ver Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1981, pp. 201-232 y 291-321. Kelsen no desarrolló las tesis de la identidad del Estado y el Derecho y de la norma hipotética fundamental sino hasta 1920 y, por lo mismo, estas ideas no aparecieron en los artículos que Weber publicó en su revista; véase H. Kelsen, "Zur Soziologie des Rechts. Kritische Betrachtungen", *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 34 (1912), pp. 601-614, en el que incluso afirma que los juristas "no deben y no pueden atreverse a ignorar las conclusiones de la sociología. El punto de vista específicamente jurídico percibe solamente un aspecto del fenómeno del derecho"; p. 602; y Kelsen, "Einige Grundlegung der Rechtssoziologie" en *ibid*, 39 (1915), pp. 839-876. La crítica más abierta y radical en contra de Weber apareció después de su muerte, cuando Kelsen contaba con las armas formalistas de la identidad del Derecho y el Estado, y la norma hipotética fundamental, las cuales no podía aceptar un tratamiento sociológico del Estado. El primer escrito en que criticó a Weber utilizando la nueva posición fue "Der Staatsbegriff der 'verstehenden' Soziologie", *Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik*, 1 (1921), pp. 104-119.

munidad,³¹ e identificar después al Derecho con el Estado por ser éste, en sí mismo, el orden jurídico que ejerce el monopolio de la coacción;³² y al afirmar finalmente que la validez última de las normas jurídicas no puede derivar de la tradición, del carisma, de los derechos naturales o de la decisión del soberano, sino de una *norma fundante hipotética*,³³ Kelsen restringe su análisis al ámbito de solamente un tipo específico de legitimidad para el Estado y el Derecho: el que Weber denominó legal-racional.³⁴

Esto deja a un lado otros criterios fundantes de la legitimidad tanto para la dominación estatal como para otras formas de dominación. El Estado puede legitimarse con criterios que no sean necesariamente el racional-legal de una norma fundante hipotética y esto aparece en la definición que Weber da del Estado como "el monopolio legítimo de la coacción física en un territorio determinado", donde quedan abiertas varias posibilidades de legitimación además de la legal racional.³⁵ Al mismo tiempo, existen formas específicas de dominación no plenamente reguladas por el Estado, que no se legitiman en una racionalidad legal sino en la tradición o el carisma o en una mezcla de ambas, y que es justamente lo que empieza a aparecer en ejemplos sociológicos como el de la naturaleza de la dominación que ejerce un cacique regional. Por último, la teoría del Estado de Kelsen tiene la gran laguna de que, a pesar de tomar formalmente en cuenta las funciones administrativas del Estado,³⁶ su marco conceptual no tiene cabida para analizar cómo la fuerza organizativa de la institución histórica y social de la burocracia ha moldeado, de manera fundamental, la esencia y características del

³¹ Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, pp. 49-50; y *Derecho y paz en las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943, pp. 33-36 y 81-84.

³² H. Kelsen, *Derecho y paz en las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 100-101.

³³ H. Kelsen, *Teoría pura del derecho*, op. cit., pp. 201-214.

³⁴ M. Weber, *Economía y sociedad*, pp. 707-708.

³⁵ *Ibid.*, p. 1056. Se podría decir que la diferencia esencial entre la definición del Estado de Weber y la de Kelsen radica en que el segundo, al identificar el Derecho con el Estado, tácitamente afirma que la legitimidad del Estado sólo puede ser jurídica, a pesar de que rechaza la idea de que el Derecho sea la base de la legitimación del Estado, porque eso será afirmar una dualidad y no una identidad entre Estado y Derecho. Por eso, para Kelsen, el Estado es simplemente "el orden jurídico que ejerce el monopolio de la coacción", mientras que para Weber es "el monopolio legítimo de la coacción", donde la legitimación puede ser, entre varias posibilidades, jurídica por no haber identidad entre Estado y Derecho. La palabra "monopolio", originalmente asociada con el Estado por Weber, no aparece en los textos de Kelsen previos a 1940, y por eso no se encuentran en la primera versión de su *Teoría pura del Derecho*; ahí, simplemente reconocía "en el orden coactivo del Derecho, al Estado como orden", y afirmaba que el Derecho "es precisamente el mismo orden coactivo que aparece como Estado"; H. Kelsen, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Losada, 1941, pp. 166-168, 1a. ed. en alemán, 1934.

³⁶ H. Kelsen, *Teoría general del Estado*, pp. 309-324.

Estado moderno que son, después de todo, los dos elementos básicos de cualquier intento de elaboración de una teoría moderna del Estado.

A diferencia de los diagnósticos históricos y sociológicos de Weber y Tocqueville, quienes veían que el Estado moderno tiende naturalmente hacia la centralización burocrática, Kelsen se limita a establecer construcciones lógico-normativas que le impiden afirmar o negar la realidad considerada en estos diagnósticos. La validez del análisis kelseniano queda así restringida a consideraciones lógico-formalistas —y como tal puede resultar de cierta utilidad elucidatoria— pero es insuficiente para realizar un análisis de las relaciones efectivas de poder en un nivel histórico o sociológico. En función de esta limitación, es necesario considerar ahora una perspectiva teórica que cuestiona la conexión entre descentralización y democracia, no en un nivel formalista o sistemático, sino desde el punto de vista de la sociología política.

En su célebre libro sobre los partidos políticos, Roberto Michells expone la tesis de que los requerimientos técnicos de las formas de organización moderna fomentan una tendencia inevitable hacia la oligarquía. Esta tendencia aparece incluso en organizaciones comprometidas explícita y directamente con los ideales democráticos, pues las necesidades de una toma rápida de decisiones y de una dedicación de tiempo completo a las actividades organizativas por parte de sus dirigentes, acaban por divorciar los intereses de la base de la organización de los de su élite dirigente.³⁷

Michells estudió especialmente los sindicatos y partidos socialistas de Europa de principios del siglo xx pero afirmaba que los elementos esenciales de la "ley de hierro de la oligarquía" se extendían a toda forma moderna de organización. Quien dice organización dice oligarquía." Al igual que Weber, Michells consideraba que el Estado moderno tiende naturalmente hacia el centralismo burocrático y que el partido político, como forma moderna de organización, tiene muchos rasgos comunes con el Estado. Ambas organizaciones necesitan una burocracia fuerte que se oriente naturalmente hacia la centralización, sobre la base de que es necesaria cierta unidad administrativa para la conducción rápida y eficiente de los asuntos pertinentes.³⁸ Pero la orientación burocrática no es compatible con la libertad individual y la participación democrática porque "la burocracia es el enemigo jurado de la libertad individual y de toda iniciativa audaz en materia de política interna".³⁹

³⁷ Roberto Michells, *Los partidos políticos*, 2 ts., Buenos Aires, Amorrortu, 1969.

³⁸ *Ibid.*, t. 1, p. 215.

³⁹ *Ibid.*, t. 1, p. 216, Michells cita a este respecto el discurso de la participación de Alfred Weber en el congreso de la *Verein für Sozialpolitik* en Viena, 1909.

Partiendo de estos supuestos, Michells tenía que cuestionar necesariamente la tesis de la "congruencia" entre descentralización y democracia, sobre el fundamento sociológico de que los esfuerzos por la descentralización no podrían constituir excepción o salida a la "ley de hierro de la oligarquía". Si bien la idea de la descentralización en general implica "un intento de rebelión contra la autoridad suprema del ejecutivo central" sería un grave error pensar que esos movimientos centrífugos son el fruto de las tendencias democráticas de las masas. El origen de esos movimientos es más bien de carácter antidemocrático pues, en muchos casos, provienen de la falta de simpatía de los líderes regionales por una centralización nacional fuerte porque prefieren retirarse a gobernar autoritariamente sus propias esferas locales de acción antes que subordinarse a una autoridad central. En muchos casos el líder local, "por ser incapaz de gobernar todo el país, prefiere gobernar su casa, pues considera que es mejor reinar en el infierno que servir en el paraíso".⁴⁰

La tendencia hacia la descentralización política se había manifestado en Francia, Italia y Alemania a principios de siglo, no tan sólo entre los líderes de las organizaciones partidistas regionales sino también entre los líderes locales provinciales, comunales y regionales. Sin embargo, esos movimientos representaban para Michells únicamente "un intento por repartir la autoridad, y por dividir las grandes oligarquías en cierto número de oligarquías menores".⁴¹ En Alemania, por ejemplo, la persistencia de numerosos estados pequeños e independientes había favorecido las tendencias descentralizadoras, y en todos los partidos de las provincias, desde Bavaria hasta Hessen, se afirmaba la autonomía frente al ejecutivo central de Berlín. Esto, sin embargo, no impedía "que cada uno de ellos ejerciera una autoridad centralizada dentro de su propio dominio". Por esta razón, afirmaba Michells, el "movimiento de descentralización que se manifiesta dentro de varios partidos socialistas, no está en pugna con el principio esencial de la oligarquía",⁴² ya que la tendencia a la descentralización del gobierno del partido y la oposición a una centralización nacional o internacional "nada tienen que ver con el deseo de más libertad individual".⁴³

Este autor podía observar que aunque en ciertos casos la autonomía de algunas regiones en Italia y Alemania había fomentado la liberalización democrática, esto se debía más a peculiaridades económicas e históricas de la región que a un proyecto deliberado para

⁴⁰ *Ibid.*, t. 1, p. 224.

⁴¹ *Ibid.*, p. 226.

⁴² *Ibid.*, p. 225.

⁴³ *Ibid.*, p. 227.

obtener la democracia por medio de la descentralización.⁴⁴ Apoyado en el análisis de las peculiaridades regionales que condicionaban la acción de los partidos políticos en Francia, Italia y Alemania, Michells concluía con la siguiente expresión de su cuestionamiento de la tesis de la "congruencia" entre la descentralización y la democracia:

Como lo hemos demostrado *in extenso*, las diversas tendencias hacia la descentralización, que se manifiestan en casi todos los partidos nacionales, aunque alcanzan para evitar la formación de una única oligarquía gigante, determinan la creación de muchas oligarquías pequeñas, cada una de las cuales no es menos poderosa dentro de su propia esfera. El predominio de la oligarquía en la vida partidaria sigue siendo indestructible.⁴⁵

Ahora bien, aunque existen pruebas suficientes para demostrar que el análisis sociológico de las tendencias oligárquicas de los partidos políticos modernos de Michells fue sugerido y dirigido por Max Weber⁴⁶ (al grado que el primero ha sido llamado un "alumno" del

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 218-229.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 229.

⁴⁶ En la revista de ciencias sociales dirigidas por Weber, Michells publicó entre 1906 y 1908 tres artículos sobre la sociología de los partidos políticos en Alemania, que serían reunidos en su obra definitiva (1911). Véase R. Michells, "Die Deutsche Sozialdemokratie. Parteimitgliedschaft und Soziale Zusammensetzung", *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 23 (1906), pp. 471-556; "Die Deutsche Sozialdemokratie im Internationale Verbands", *ibid.*, 25 (1907), pp. 148-231, y "Die oligarchischen Tendenzen der Gesellschaft", *ibid.*, 27 (1908), pp. 73-135. Sin embargo, ya desde 1905, Weber había editado y criticado un artículo sobre el mismo tema, complementándolo con un proyecto alternativo de investigación que adelantaba lo que Michells haría después en sus artículos y su libro clásico. Ver R. Blank, "Die soziale Zusammensetzung der sozialdemokratischen Wählerschaft Deutschlands", *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 20 (1905), pp. 507-549, y M. Weber "Bemerkungen im Anschluss an den vorstehenden Aufsatz", *ibid.*, pp. 550-553. En este pequeño artículo, Weber anunciaba que era urgente estudiar la estructura organizativa, la composición social, la ideología y el liderazgo de los partidos socialistas europeos, lo cual podría hacerse con diez posibles puntos de investigación, entre los que sobresalían: "1) La relación entre el liderazgo organizado del movimiento obrero y las masas de sus dirigidos; 2) el efecto de los grupos no proletarios dentro del partido, frente a la necesidad de atraer grupos no proletarios fuera del partido durante las campañas electorales; 3) la diferencia entre los miembros con educación superior y aquellos que, debido a barreras de clase social, no pudieron obtener educación superior; 4) tendencias universales de los partidos a convertirse en un fin en sí mismos frente a sus seguidores; 5) tendencia de los cuadros dirigentes (Parteipfründner) de la socialdemocracia a oponerse a una dirección radical del partido; 6) interés de los sindicatos en seguir tácticas "conservadoras" en el partido; 7) importancia de las operaciones cotidianas y las cuestiones tácticas tales como la huelga general, cambios al programa y cuestiones teóricas" (pp. 551-553). La correspondencia Weber-Michells, en propiedad de Wolfgang Mommsen, permite reconstruir la forma en que el primero fue supervisando y asesorando paso a paso la investigación del segundo. Véase Wolfgang

segundo)⁴⁷ es necesario señalar que, a pesar de las semejanzas existentes entre los dos autores, hay por lo menos una diferencia fundamental en su respectiva visión del futuro de la democracia en un mundo burocratizado.

Michells y Weber coinciden tanto en su cuestionamiento sociológico de la tesis de la "congruencia" entre democracia y descentralización, como en que el socialismo es la vía de salvación para llegar a la democracia.⁴⁸ Pero mientras el primero no veía salida factible a la "ley de hierro de la oligarquía", y por lo mismo consideraba que no había ninguna forma posible de alcanzar la democracia en las condiciones sociales de la modernidad, Weber veía en el fortalecimiento de las instituciones y las prácticas parlamentarias el medio para lograr el desarrollo de la democracia en la vida moderna. La ley de hierro de la oligarquía es verificable en el ámbito de la organización interna de los sindicatos y los partidos políticos y, en esto, Michells tenía razón. Pero lo que él no consideró fue la posibilidad, prevista primero por Weber y posteriormente por Schumpeter, de que la pluralidad de estructuras partidistas y su competencia mutua por la captación del voto de un amplio electorado provocara a la larga el fortalecimiento de la democracia, no en la organización partidista, sino de todo el sistema político.⁴⁹ Por otro lado sólo un fuerte control parlamentario limitaría los excesos de la burocracia estatal para poder salvaguardar las condiciones de existencia de una democracia política.⁵⁰

Mommsen, "Max Weber and Roberto Michells", *Archives Européennes de Sociologie*, 22 (1981), pp. 101-116, y W. Mommsen, *Max Weber und die Deutsche Politik: 1890-1920*, Tubinga, Mohr, 2a. ed., 1974, pp. 111-121.

⁴⁷ W. Mommsen, *Max Weber und die Deutsche Politik*, p. 111.

⁴⁸ Weber coincidía con Michells en que: "Cualquier pensamiento que estipule que el socialismo producirá una liberación del hombre por el hombre, está afirmando una utopía", Carta de Weber a Michells, 4 de agosto de 1908, citada por Mommsen, *op. cit.*, p. 421.

⁴⁹ M. Weber, "Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán", pp. 138-146; "Sistema electoral y democracia en Alemania", pp. 214-217, y *Economía y sociedad*, pp. 138-746. Schumpeter desarrolló la misma idea años después y la hizo célebre con el nombre de "Teoría realista de la democracia"; véase J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers, 1942, obra que recupera el contenido de varios artículos de Schumpeter publicados en la revista de Weber, de la que fue coeditor de 1917 a 1933.

⁵⁰ M. Weber, "Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán", pp. 155-159, y "Sistema electoral y democracia en Alemania", p. 214. Conviene notar aquí que, al margen de su teoría "pura" del Derecho, Kelsen también veía en el parlamentarismo la única forma realista de salvaguardar la democracia en el mundo moderno; véase H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1980, p. 50, donde afirma: "Aunque la democracia y el parlamentarismo no son idénticos, no cabe dudar en serio —puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno— que el parlamentarismo es la única forma real en que se puede

Weber logró relativizar así su exasperación frente a la expansión del proceso burocrático en los partidos políticos y aprendió a reconocer algunas de sus posibles ventajas. Los procedimientos internos de las maquinarias partidistas podrían no ser plenamente democráticos, pero al orientarse los partidos a la competencia para ganar un amplio electorado, tendrían que prepararse para la responsabilidad de un liderazgo nacional y, con ello, fortalecerían el proceso democrático general de manera más eficaz y segura que si quedaban al margen del Parlamento y la contienda electoral en calidad de meros grupos opositores, celosos de guardar su virginidad y pureza ideológicas.⁵¹ En las condiciones sociales de la modernidad, la preservación de la democracia depende por lo tanto de "*la nivelación de los grupos dominados*, con respecto a los grupos dominadores burocráticamente articulados, los cuales pueden poseer (de hecho) una estructura autocrática".⁵² En otras palabras, si se quiere salvaguardar una estructura democrática global, es necesario favorecer la presencia de una pluralidad de estructuras burocráticas, partidistas o de otro tipo, que aglutinen diversos intereses, sea o no democrática su organización interna. Bajo estas circunstancias, la posibilidad de que la pluralidad competitiva de varias organizaciones burocráticas extendiera su influencia democrática global a los procedimientos organizativos internos era algo que, para Weber, quedaba abierto: "En el sentido aquí apuntado, la 'democratización' no debe significar necesariamente el aumento de la participación activa de los dominados en el dominio dentro de la organización considerada. Esto puede ser la consecuencia del proceso aquí señalado, pero puede no presentarse" (*loc. cit.*).

Por medio de esta perspectiva, Weber encontró una salida relativizada a la "ley de hierro de la oligarquía", y con ello un punto crucial de divergencia frente a la visión de Michells. No obstante, hay varios aspectos planteados por el último, no afectados por la salida alternativa propuesta por Weber, que merecen una ejemplificación para entender mejor la magnitud de su cuestionamiento a la tesis de la "congruencia" entre la descentralización y la democracia.

El problema de las estructuras oligárquicas descentralizadas y el carácter antidemocrático de algunas tendencias descentralizadas, expuestos en el análisis de Michells, resultan sumamente relevantes para la situación mexicana. El desarrollo del poder regional

plasmarse la idea de la democracia dentro de la realidad social presente". Esta obra apareció originalmente resumida como artículo en la revista de Weber ("Vom Wesen und Wert der Demokratie", *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 47, 1920, pp. 50-85).

⁵¹ M. Weber, "Sistema electoral y democracia en Alemania", p. 193.

⁵² M. Weber, *Economía y sociedad*, op. cit., p. 739.

en México, en las instancias históricas en que el poder central se ha retirado, no ha sido precisamente favorable a las prácticas democráticas, aunque tampoco lo ha sido la tradición centralista; podríamos concluir que, en sentido estricto, el proceso democrático no es variable dependiente ni de la centralización ni de la descentralización. La diferencia entre las dos tendencias se halla más bien en que la tradición centralista favoreció el desarrollo político de México como un Estado moderno, mientras la tradición centrífuga del regionalismo lo ha alejado de esa instancia.⁵³

La tendencia hacia la centralización política que se manifiesta en México después de la Revolución de 1910-1917, determinó una disminución del poder regional que había quedado liberado en todo el país durante la etapa del movimiento armado. Hasta la fundación del PNR en 1929, en cada estado luchaban facciones personalistas por el control de gubernaturas y presidencias municipales de manera no institucionalizada y antidemocrática. La formación del PNR institucionalizó la lucha política, controló la dirección y el reclutamiento político y restringió el poder de los gobernadores. Los municipios y estados que habían gozado de cierta autonomía fueron recibiendo cada vez menos recursos propios y se hicieron más dependientes del gobierno federal en obras públicas, educación y otros servicios sociales. Todo esto era reflejo tanto de la institucionalización política llevada a cabo por el PNR como de la expansión del poder de la administración central, y constituía la consolidación de una etapa necesaria del desarrollo político caracterizada por la concentración del poder en una instancia centralizada.

La etapa de desarrollo político de concentración de poder afectó la forma de dominación de los caciques regionales. Pero como lo han demostrado entre otros estudios los de los casos de San Luis Potosí y Veracruz, la resistencia al poder central tenía muchas causas, ninguna de las cuales puede atribuirse a un proyecto de democratización,⁵⁴ porque la forma de dominación era de carácter tradicional y carismático pero no democrático. Es decir, las tendencias descentralizadoras de los caciques regionales en México eran contrarias al proceso de institucionalización del proceso político pero, al igual que

⁵³ Lorenzo Meyer considera que en México se ha dado un proceso pendular entre el centralismo y la dispersión y el localismo, donde la tradición centralista ha sido borbonica, porfiriana y priista; véase su artículo "México en el siglo xx. La concentración del poder político", *La unidad nacional en América Latina: del regionalismo a la nacionalidad*, M. Palacios, comp., México, El Colegio de México, 1983, pp. 131-147.

⁵⁴ Romana Falcón, *El agrarismo en Veracruz: la etapa radical (1928-1935)*, México, El Colegio de México, 1977, y *Revolución y caciquismo; San Luis Potosí 1910-1938*, México, El Colegio de México, 1984; Enrique Márquez, *La casa de los señores Santos; un cacicazgo en la Huasteca potosina, 1876-1910*. Tesis, El Colegio de México, 1979.

los casos analizados por Michells en Europa, no respondían a un interés por la democratización sino por perpetuar formas de dominación oligárquica local.

En el ámbito de las estructuras organizativas partidistas, también se ha observado que la concentración del poder fue una etapa necesaria del proceso de desarrollo político y que los escasos intentos de democratización interna del partido oficial, a través de un proyecto de descentralización, fracasaron porque la selección descentralizada de candidatos para puestos de elección popular no llevaba al fortalecimiento del procedimiento democrático, como se esperaba, sino más bien a una regresión de la vida política institucional al fomentar una participación política violenta que rebasaba los canales institucionales.⁵⁵ Como resultado de estos fracasos, la Ley Federal Electoral de 1951, que estuvo en vigor hasta el 22 de diciembre de 1977, selló un sistema de selección interna de los candidatos de los partidos políticos confirmando así la ley de hierro de la oligarquía de Michells para el caso mexicano. Este giro político fue necesario, sin embargo, porque el control de la maquinaria partidista garantizaba, a través de la concentración del poder, una fase necesaria del proceso de institucionalización en el desarrollo político del país. La descentralización política en ese momento hubiera fomentado no solamente tendencias antidemocráticas locales, sino también, y esto era realmente lo importante, una regresión del proceso de institucionalización política porque "si se soltaba el control del mecanismo partidario, se corría el riesgo de favorecer los intereses caciquiles de los gobernadores y del gran capital provinciano".⁵⁶

Éstos son entonces algunos ejemplos extraídos de la experiencia mexicana que ilustran la relevancia del análisis de Michells en su cuestionamiento radical de la tesis de la "congruencia" entre la descentralización y la democracia. Pero estos ejemplos plantean también el problema de la perspectiva teórica del desarrollo político que relativiza, desde otros ángulos, la tesis de la "congruencia" y establece una diferenciación en las etapas del desarrollo de un sistema político.

Partiendo del punto de vista de que el desarrollo político implica cambios en la distribución y expansión del poder en un sistema político, Samuel P. Huntington establece una secuencia de desarrollo donde en una primera instancia es necesario socavar y disminuir los centros de poder locales, estableciendo una centralización del

⁵⁵ Luis Medina, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, pp. 22-23, donde se refiere el fracaso de la selección descentralizada de candidatos a puestos de elección popular en Guanajuato y Tamaulipas en 1947 y 1948.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 25.

poder en las instituciones políticas nacionales; en una segunda instancia, la demanda participativa de nuevos grupos en el sistema político requiere su asimilación en el sistema, lo que significa, de hecho, una expansión del poder del mismo; finalmente, "en una tercera fase, muy posterior, esta expansión puede permitir una nueva dispersión del poder dentro del sistema".⁵⁷ Cada una de estas etapas puede ser, bajo diferentes circunstancias, la clave para definir en qué consiste el desarrollo político de un sistema determinado. Dependiendo de la perspectiva relevante, se puede definir así el desarrollo político —dice Huntington, p. 145— en términos "de la concentración, de la expansión o de la dispersión del poder [. . .] y en un punto u otro de la historia de un país, cada uno constituye el desarrollo y presenta desafíos a la adaptabilidad del sistema político".

Fuera de establecer la tercera fase del desarrollo político como caracterizada por la dispersión del poder originada en las demandas de los grupos participativos y en el establecimiento de controles recíprocos entre los grupos y las instituciones,⁵⁸ Huntington no determina con precisión bajo qué condiciones concretas puede ser necesaria la etapa de dispersión del poder y de qué manera puede llevarse a cabo. Si es cierto que en un momento determinado la adaptabilidad política de un sistema depende ya no de la concentración sino de la expansión y dispersión del poder, es necesario ver cómo ese proceso puede fortalecer las estructuras y procedimientos democráticos y qué tanto puede identificarse a la dispersión con la descentralización del poder. En su representación de cómo la sociedad burocratizada de la modernidad requiere de una planeación democrática, Karl Mannheim abordó precisamente este tipo de problemas.

PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y DISPERSIÓN DEL PODER

Desde la década de los años treinta, Karl Mannheim consideraba que en una época de crisis social y económica se hace patente la necesidad impostergable e inevitable de la planeación en la vida moderna. El dilema contemporáneo ya no es el de "planeación" vs. "no planeación", sino qué tipo de planeación es preferible y para qué objetivos. Tanto la visión pesimista del fascismo como la "esperanza utópica del marxismo" aparecieron como respuesta a una crisis de desintegración social y tuvieron éxito en conseguir apoyo masivo a la idea de que la planeación totalitaria representa la única solución de la crisis. Sin embargo, Mannheim creía que una respuesta alter-

⁵⁷ Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. 145.

⁵⁸ *Ibid.* p. 146.

nativa a la crisis puede venir de una planeación democrática para la libertad, aun cuando ésta sea más compleja y difícil de obtener y preservar que una planeación totalitaria para la conformidad.⁵⁹

Puesto que la presencia del Estado es necesaria en toda una serie de aspectos de la vida social y económica del mundo moderno, la planeación es ineliminable. Es necesario edificar un nuevo sistema social mediante la planeación, pero ésta tiene que ser del carácter especial de ser una planeación para la libertad sujeta al control democrático que, en sus aspectos concretos y específicos, debe consistir, según Mannheim, en una "planificación para el equilibrio entre la centralización y la dispersión del poder".⁶⁰

Mannheim establece así que las condiciones de la democracia en el mundo moderno no pueden hacer a un lado los requerimientos realistas de cierto tipo de planeación, y que esto sólo puede lograrse dentro de un marco centralizado aunque orientado hacia un equilibrio con la dispersión del poder. En otras palabras, la democracia es compatible con la centralización y, en las condiciones modernas de las necesidades del Estado, no es realista aspirar a una estructura descentralizada.

Para ser efectiva, la planeación para la libertad debe estar centralizada pero sujeta a un control democrático proveniente de la dispersión del poder en varios arreglos institucionales. El control parlamentario es el control de los controles mediante métodos democráticos, pero también existen otros arreglos institucionales operando en la misma dirección como son el equilibrio funcional de poderes y el manejo de una opinión pública responsable.⁶¹ Mannheim considera así que la planeación centralizada y controlada democrática-

⁵⁹ El Mannheim que nos ocupa en este ensayo no es tanto el autor de *Ideología y utopía* (1929) y de otros trabajos de sociología del conocimiento elaborados en Heidelberg durante la República del Weimar (publicados en buena parte en el *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*), cuanto el que emigra a Inglaterra en 1933, a consecuencia de su expulsión de la Alemania nazi, y formula proposiciones concretas de planeación democrática para superar tanto la crisis de desintegración social como la amenaza de la planeación totalitaria. A partir de 1935, las ideas de Mannheim a este respecto aparecieron principalmente en los siguientes trabajos: *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus*, Leiden, 1935 (trad. esp. *El hombre y la sociedad en la época de la crisis*, Buenos Aires, La Pléyade, 1969), *Man and Society in an Age of Reconstruction*, London Routledge and Kegan Paul, 1940, versión inglesa muy modificada y aumentada del texto alemán (trad. esp. *Libertad y planificación social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944; y *Libertad, poder y planificación democrática*, de la misma editorial, 1953 (trad. del original en inglés, 1950). Descripción de la evolución intelectual de Mannheim y de las razones para el cambio de problemática a partir de su migración a Inglaterra en Gunter W. Remmling, *La sociología del Karl Mannheim*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 143-178.

⁶⁰ K. Mannheim, *Libertad, poder y planificación democrática*, p. 51.

⁶¹ K. Mannheim, *Libertad y planificación social*, pp. 337-338.

mente constituye la fórmula para que queden garantizadas centralmente la libertad y la democracia y, por eso, no tiene sentido destruir o socavar los puntos dominantes centrales, sino procurar tan sólo la incorporación de la autoridad central planificadora al plan mismo.

En la etapa más elevada, la libertad sólo puede existir cuando está asegurada por la planificación. No puede consistir en limitar los poderes del planificador, pero sí en una concepción de la planificación que garantice la existencia de formas esenciales de la libertad mediante el plan mismo [...]. Como ya hemos dicho, en la etapa de la planificación la libertad sólo puede quedar garantizada si la autoridad que planifica se incorpora al plan mismo. Ya sea un individuo, o un grupo, o una asamblea popular, la autoridad soberana ha de estar obligada por un control democrático a dejar en su plan ancho campo para la libertad una vez que han sido coordinados los instrumentos para influir la conducta humana; [por un lado] deben incluirse en el plan mismo garantías constitucionales de la libertad, [pero por el otro] la libertad sólo puede ser asegurada por la dirección estratégica desde los puntos dominantes y no por su destrucción.⁶²

El problema de la libertad en la sociedad moderna queda replanteado así como la creación de zonas libres dentro de la estructura planificada: "Siempre que sea posible y el plan no se ponga en peligro, deben hacerse toda clase de esfuerzos para mantener la forma primaria de la libertad de adaptación individual."⁶³

Mannheim presenta el caso de Inglaterra para demostrar cómo la libertad y la democracia no son incompatibles con una fuerte centralización, ya que este modelo constitucional es incluso extrapolable a otras instituciones, como la BBC que tradicionalmente ha sido "un experimento muy prometedor encaminado a resolver el problema de un servicio de comunicaciones centralizado, según tendencias democráticas".⁶⁴ Puesto que la planeación exige una concentración de la autoridad, la libertad en Gran Bretaña queda garantizada por un control democrático mediante los recursos parlamentarios y por eso mismo hay que fortalecer, y no debilitar, la supremacía del Parlamento y la responsabilidad del Gabinete: "El ejemplo de Inglaterra demuestra así que la democracia y la libertad no son incompatibles con una fuerte centralización; en realidad se ha dicho acertadamente que el poder en Inglaterra se ha hecho responsable ante el pueblo mediante la centralización."⁶⁵

⁶² *Ibid.*, pp. 384-385.

⁶³ *Ibid.*, p. 385.

⁶⁴ K. Mannheim, *Libertad, poder y planificación democrática*, pp. 145 y 173-175.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 147.

Ahora bien, aunque Mannheim insistirá en que este tipo de planeación deberá darse sobre las "máximas" de que, primero, solamente un fuerte gobierno centralizado puede llevar a cabo la planeación y de que, segundo, la centralización es necesaria, pues la coordinación de las distintas medidas es esencial para la planeación, también repetirá insistentemente y con todo tipo de argumentos que, en tercer lugar, "la centralización en una sociedad planificada es esencial únicamente en cuanto a ciertos asuntos de capital importancia política".⁶⁶

Esto quiere decir que siempre que esté justificado, las autoridades centrales deberán delegar el poder de adoptar decisiones a las autoridades locales, para reforzar la autonomía local y con ello un proceso democrático que "tratará de fomentar la independencia y la iniciativa popular siempre que sean compatibles con la planificación".⁶⁷ Pero esto no debe verse como un proceso de descentralización, contradictorio con los requisitos centrales de la planeación sino como un mero medio de *dispersión* del poder para estimular la iniciativa individual y desarrollar en la colectividad un sentimiento de identificación con su gobierno y su plan. De esta forma, el diálogo entre autoridades centrales y locales servirá de puente para cruzar el vacío entre las abstracciones de la planeación en gran escala y las realidades cotidianas experimentadas por los ciudadanos individuales. Esta idea de cómo la dispersión de poder puede darse, dentro de una estructura centralizada, lleva a la cuarta "máxima" de Mannheim para la planeación democrática, según la cual, en una sociedad democráticamente planificada, "el gobierno y la comunidad ya no son entidades separables" (*loc. cit.*).

En cuanto a la práctica de este tipo de planeación, Mannheim considera que ésta deberá implicar el servicio social del Estado en toda una serie de áreas de la vida social, tales como el control centralizado y democrático de los medios de comunicación y la educación para obtener la concientización general de la necesidad de una planeación democrática. En el ámbito económico, el papel de las autoridades centrales no puede limitarse al control de los monopolios arbitrarios,

También se necesita la competencia legal del gobierno en otras áreas de amplio significado, como el mantenimiento de la plena utilización de los recursos de la producción y del empleo. La meta de la estabilidad económica exige esfuerzos adicionales de los planificadores centrales: deben ajustar la tasa de interés, controlar la inversión, ampliar las empresas públicas, detener la pérdida de recursos, redistribuir la

⁶⁶ *Ibid.*, p. 147.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 148.

riqueza y las rentas mediante los impuestos, reforzar el consumo de masas, ampliar los servicios sociales, eliminar el ciclo de negocios tradicional, impedir el desempleo masivo, estabilizar los ingresos y mitigar la pobreza.⁶⁸

Por último, la planeación liberal de una sociedad industrial compleja "presupone un cuerpo de funcionarios públicos técnicamente competente, administrativamente centralizado y políticamente sano",⁶⁹ lo cual puede lograrse con el desarrollo de controles democráticos de la burocracia oficial para impedir la corrupción administrativa y la concentración indebida de poder burocrático. Al igual que Weber, Mannheim considera en este punto que el control democrático de la burocracia no debe de ser exclusivamente parlamentario, sino que también ayuda mucho el establecimiento de una pluralidad de burocracias rivales para vigilarse entre sí:

La competencia sublima con frecuencia el antagonismo y lo transforma en crítica constructiva. Los funcionarios de un departamento rival pueden ser los mejores críticos del funcionario correspondiente. Conocen los detalles de la profesión, y pueden penetrar fácilmente tras la cortina del "secreto oficial". Además, se puede ordenar la redacción de informes regulares y completos de los organismos administrativos, sobre asuntos de interés no solamente para los organismos parlamentarios y los dirigentes que toman las decisiones políticas, sino también para el público en general.⁷⁰

La fórmula clave para obtener un apoyo masivo orientado democráticamente para el logro de todos estos aspectos tiene que provenir, según Mannheim, de una restructuración de los valores y formas de socialización, no solamente de los funcionarios públicos sino de toda la sociedad en general. Por esta razón, Mannheim dedica enormes porciones de sus obras al diagnóstico prescriptivo de cómo lograr la creación de nuevos actores sociales a través de valores orientados al desarrollo de una personalidad democrática que, por medio de la educación, genere una nueva integración social adaptada a las condiciones de la vida social moderna.⁷¹ En otras palabras, la planeación democrática tiene que apoyarse necesariamente en una renovación moral de la sociedad.

Al llegar a este punto, Mannheim se ubica voluntariamente no

⁶⁸ Citado por Gunter Remmling, *op. cit.*, p. 239. Véase también K. Mannheim, *Libertad, poder y planificación democrática*, pp. 153-162.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 167.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 170.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 213-372; Mannheim, *Libertad y planificación social*, pp. 202-333, *Diagnóstico de nuestro tiempo*, *passim*.

en la tradición sociológica alemana de sus años de formación en el Heidelberg de la república del Weimar dominada por la figura de Max Weber, sino en el de la tradición sociológica francesa de los "ingenieros sociales" que arranca con Saint-Simon y alcanza su máxima expresión en Comte y Durkheim. El problema de cómo los "planificadores sociales" deben orientarse hacia la creación de nuevas estructuras normativas para generar una solidaridad orgánica acorde con las necesidades de la integración social de un nuevo tipo de sociedad, será presentada por Mannheim en términos de un esfuerzo originado en el proceso democrático, pero que, no obstante, tiene innegables resonancias de la tradición sociológica francesa.

Este proyecto presentará así muchos flancos al tipo de críticas que considera sumamente arriesgado el intento de establecer una "planeación de la ideología", aun cuando ésta busque fundamentarse en un proceso democrático. [En la perspectiva de Max Weber, por ejemplo, las instituciones parlamentarias son la clave para alcanzar la democracia, pero ésta no puede quedar sujeta a un pretendido proyecto de planificación premeditada. En la tradición del racionalismo crítico, Karl Popper afirma por su lado que, para que sea verdaderamente democrático, todo proyecto de planeación debe ser propuesto como una mera "conjetura" tentativa que esté sujeta a las posibles "refutaciones" y modificaciones que presenten los distintos individuos o sectores que se vean afectados por la aplicación abstracta de un plan económico, ideológico o administrativo,⁷² lo cual contradice todos los presupuestos de centralización necesaria propuestos por Mannheim. Por último el filósofo inglés Isaiah Berlin se manifestaba, por la misma época en que apareció el último libro de Mannheim, en contra de los peligros de cualquier proyecto de planeación que se legitime en las características tecnológicas de la época moderna, ya que eso tendería a volcarse, a la larga, en justificación para un nuevo tipo de tolerancia antidemocrática. Para Berlin, el progreso tecnológico parece demandar, ciertamente, la racionalidad y la necesidad de un plan, sólo que "la ansiedad por alcanzar el éxito de un tipo particular de sociedad planeada inclina naturalmente a los planificadores a buscar el aislamiento de fuerzas peligrosas, que, por ser incalculables, pueden poner en peligro el plan".⁷³ Según Berlin no podemos ni debemos sacrificar los avances tecnológicos, ni un mínimo de bienestar social, pero tampoco los principios democráticos que, por otro lado, no pueden planear-

⁷² Karl Popper, *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, Buenos Aires, Paidós, 1983, pp. 57-93 y 403-425.

⁷³ Isaiah Berlin, "Political Ideas in the Twentieth Century", en su libro *Four Essays on Liberty*, Oxford, O.U.P., 1969, p. 39 (también *Foreign Affairs* 1950, año en que apareció la obra póstuma de Mannheim, *Libertad, poder y planificación democrática*).

se; por eso, lo que necesitamos —dice en el mismo ensayo, p. 40— es "una aplicación menos fanática y mecánica de principios generales, por más racionales y correctos que puedan parecer, y una aplicación más cautelosa, menos arrogante y confiada de soluciones generales aceptadas y probadas a casos individuales no examinados, (para lograr) un rompimiento saludable con el exceso de control en las vidas humanas en una época de planificación social y tecnología". En síntesis: puesto que ninguna solución es infalible y puede estar garantizada contra el error, ninguna disposición puede ser definitiva; con esto Berlin socava el punto de partida de la legitimidad de la planeación democrática centralizada propuesta por Mannheim.

A pesar de estas limitaciones, el proyecto de Mannheim merece detenida atención no tan sólo por ser uno de los esquemas más elaborados para poner en entredicho la tesis de la "congruencia" esencial entre descentralización y democracia, sino también porque contiene muchas observaciones acertadas sobre cómo la dispersión del poder no tiene por qué ser contradictoria con una estructura centralizada. La dispersión del poder, entendida como una difusión del mismo para la creación de una estructura pluralista, puede operar, según Mannheim, dentro de una organización centralizada en donde la libertad y la democracia quedan garantizadas por arreglos y controles institucionales centralizados. Este enfoque es particularmente relevante para sistemas que ya tuvieron en la fase de su desarrollo político una concentración y una expansión del poder. La dispersión del poder deberá verse ahora como el elemento definitorio de una nueva etapa de diferenciación social del desarrollo político, especialmente acorde con sistemas que no contaron con una estructura originalmente descentralizada y que alcanzaron su formación como Estado-nación en términos de una concentración necesaria del poder. A diferencia de la escueta descripción de Huntington de la etapa de dispersión del poder como criterio definitorio del desarrollo político, el enfoque de Mannheim presenta toda una serie de condiciones concretas para llevar a cabo tal proceso bajo el presupuesto clave de que democracia, planificación, dispersión del poder y centralización no son nociones excluyentes y contradictorias entre sí sino que, por el contrario, pueden ser compatibles y complementarias.

Pero quizá la razón coyuntural más importante para prestar atención en México a las ideas de Mannheim, radica en que presentan sorprendentes "afinidades electivas" con el discurso ideológico y varios aspectos del proyecto de gobierno de Miguel de la Madrid. Por eso mismo, las propuestas concretas de Mannheim pueden servir para comprender la congruencia interna, los alcances y límites que presentan algunos aspectos de ese proyecto de gobierno. No es po-

sible detenerse aquí en un análisis de estas coincidencias, pero baste decir que los nuevos artículos 25 y 26 de la Constitución mexicana, que entraron en vigor en febrero de 1983 y que establecen la rectoría del Estado y el sistema nacional de planeación democrática, resultan compatibles con el esquema de defensa del centralismo democrático propuesto por Mannheim y son, por el contrario, difícilmente conciliables con un programa de descentralización.⁷⁴ Por otra parte, es muy importante subrayar que la crítica weberiana a este proyecto de gobierno radicaría no sólo en exponer todas las dificultades y peligros que presenta cualquier propuesta de planeación ideológica, sino también en considerar que si el objetivo de democratización es realmente prioritario, entonces éste es alcanzable por medio del fortalecimiento del Parlamento, del respeto a las elecciones, de la consolidación de un pluralismo partidista y no a través de ningún "sistema" de planeación democrática o algún programa de descentralización.

Traducido a las condiciones políticas del México contemporáneo, esto quiere decir que la democracia sería alcanzable a través de un pleno respeto a la aplicación real y efectiva de la reforma política y no a través de un proyecto de descentralización que desvíe la atención del meollo del problema democrático en México: respeto a las elecciones y aceptación de un verdadero pluralismo político como expresión de una nueva fase de la dispersión del poder entendido como el criterio definidor del desarrollo político en las condi-

⁷⁴ El nuevo texto del artículo 26 de la Constitución estipula un proyecto de planeación democrática con un claro sesgo centralista, porque el Estado queda encargado de la organización del mismo y el ejecutivo establece los procedimientos de participación y consulta popular. El artículo 26 dice: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. . . . 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 y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán 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 concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución." El sesgo centralista también se advierte en la definición de rectoría del Estado (Art. 25): "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución." Véase el análisis de las nuevas reformas en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, J.F. Ruiz Massieu y D. Valadés, comps., México, Porrúa, 1983.

ciones actuales. El proyecto de descentralización puede ser deseable por razones instrumentales de eficiencia, aun cuando en este caso podría entrar en conflicto con los objetivos generales de la planeación, pero resulta desorientador y confuso si se le presenta como expresión, condición necesaria o método para lograr la democracia.

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

En la tradición de la filosofía política el tema de la democracia siempre ha ocupado un lugar central. Sin embargo, la forma de conceptualización de este problema y la discusión valorativa acerca de su deseabilidad en las condiciones de la modernidad han estado configuradas en mayor medida por el peso de la evidencia sociológica en la teoría democrática contemporánea que lo que estuvieron en la filosofía política clásica. La evidencia sociológica, como llegó a afirmar Max Weber, tiende a ser cada vez más relevante y crucialmente configurativa incluso para los problemas más abstractos de la teoría política. Si los filósofos políticos tradicionales buscaban justificar con argumentos *a priori* el tipo de sistema que les hubiera gustado ver realizado, el sociólogo político contemporáneo se pregunta más bien qué tipo de sistema es posible, bajo qué tipo de condiciones y con qué clase de probables consecuencias. En realidad no importa si el sociólogo comienza con un punto de vista prescriptivo, ya que éste irá configurándose y modificándose en relación con la evidencia que maneje, tanto acerca de las posibilidades cuanto de las consecuencias de un problema determinado.

En función de estas consideraciones, podemos extraer ahora las siguientes conclusiones principales de las ideas y puntos de vista expuestos en este trabajo:

- 1) La democracia y la descentralización son dos nociones que no se implican recíprocamente en el plano sistemático-conceptual, aun cuando puedan coincidir en circunstancias históricas y sociales particulares.

- 2) La democracia no es variable dependiente ni de la descentralización ni de la centralización, puesto que existen casos concretos de democracias centralizadas y autocracias descentralizadas. La democracia depende más bien de otro tipo de condiciones y factores.

- 3) La coincidencia de democracia con descentralización se ha dado en aquellas instancias históricas en que se contó con una estructura originalmente descentralizada, no creada por ningún proyecto de gobierno o planificación premeditada. La centralización es muy fácil de obtener, pero la descentralización resulta tarea muy difícil una vez que el Estado nacional se ha configurado centralmente.

La lección de Tocqueville radica en que demostró la coincidencia de democracia y descentralización en América, al tiempo en que veía la imposibilidad de exportar ese modelo a otras naciones, como Francia, donde el Estado nacional se había consolidado centralmente. Tocqueville veía un proyecto de descentralización aplicado en estos casos desde arriba, como sumamente peligroso para el mantenimiento de la integridad estatal. Por su parte, Max Weber no ocultaba su admiración por la organización descentralizada de Europa medieval ya que, gracias a ésta, pudieron desarrollarse los valores y el proceso de racionalización propio de Occidente, pero como Tocqueville, Weber consideraba que esta coincidencia se dio de manera original y espontánea y no fue creada por ningún proyecto estatal. Desde la perspectiva weberiana, la democracia en las condiciones modernas depende más de la posibilidad de preservar y fomentar una organización institucional *pluralista* —perfectamente compatible con una organización centralizada— que de la creación deliberada de una estructura descentralizada. La lucha contra la tendencia hacia el centralismo burocrático depende más del mantenimiento de una pluralidad de organizaciones burocráticas que se opongan y balanceen entre sí, así como del parlamentarismo, y no tanto del tamaño de las instituciones o de un proyecto descentralizador.

4) La aplicación de un esquema deliberado de descentralización a partir de una organización estatal centralizada corre el riesgo, previsto por la enunciación de la "ley de hierro de la oligarquía" de Michells de que se fomente no la creación de organizaciones democráticas sino de pequeñas estructuras oligárquicas al servicio de intereses autoritarios. Para Michells no había salida a esta "ley de hierro", pero para Weber la solución se basa en el fortalecimiento de las instituciones parlamentarias como el medio más adecuado para crear y mantener una organización pluralista, que logre dinamizar el funcionamiento global de un sistema democrático.

El desarrollo político de un sistema determinado puede exigir, después de haber llevado a cabo un proceso de concentración y expansión del poder, una fase de *dispersión* del mismo, como consecuencia de los requerimientos de adaptabilidad política frente a demandas que provengan de una estructura social diferenciada. La dispersión del poder, sin embargo, no debe confundirse con un proceso de descentralización, ya que también puede definirse como la formación de una organización *pluralista* perfectamente compatible con un arreglo institucional centralizado. De esta forma, la creación de un sistema político pluripartidista, la canalización de una creciente participación política por medio de instituciones políticas pluralistas, flexibles y adaptables, el desarrollo de una opinión pública informada, crítica y diversificada y el establecimiento de un sistema elec-

toral que fortalezca la pluralidad de posiciones políticas en el poder legislativo, constituirían tanto los requisitos del proceso de desarrollo político en la fase de dispersión del poder, cuanto el medio más adecuado para alcanzar la democracia, siempre que ésta no se considere sólo un medio instrumental de legitimación ideológica, y se vea real y auténticamente como un fin en sí mismo y como un objetivo prioritario.

6) Todo esto puede lograrse sin programas de descentralización y sin proyectos de planificación ideológica. La democracia no puede planearse, pues el fortalecimiento de una estructura política pluralista implica que muchos aspectos del debate público y la toma de decisiones queden abiertos admitiendo la posibilidad de contradicción y conflicto en las distintas posiciones y opiniones políticas. Un proyecto de "parlamentación", entendido de esta manera tan amplia, y que, por lo mismo, no tendría que modificar un sistema presidencialista, es posiblemente el medio más adecuado para llevar a cabo la consolidación de un arreglo institucional pluralista acorde con las exigencias de dispersión del poder reclamadas por el desarrollo y la adaptabilidad de un sistema político complejo, evolucionado y diferenciado.

7) La descentralización administrativa puede llegar a ser una necesidad deseable desde el punto de vista de la eficiencia y otros criterios instrumentales. Pero, en tal caso, no debe confundirse con los principios y objetivos de un proyecto democrático. Si éste es un objetivo auténtico y prioritario, y no sólo un medio instrumental de legitimación para otros propósitos y fines, entonces puede lograrse más adecuadamente con formas, instituciones y medios que nada tienen que ver con un esquema de descentralización. Si el proyecto democrático se presenta como un fin en sí mismo, pero en realidad se le pretende utilizar sobre todo como medio instrumental de legitimación para otros objetivos, el elemento de comunicación distorsionada, implícito en tal procedimiento, acabará por hacerse evidente y anularse como medio de creación de legitimidad. Todo intento de creación administrativa de legitimidad se destruye a sí misma tan pronto el medio de su creación se hace evidente.⁷⁵

8) La realidad política mexicana parece necesitar en este momento de una dispersión del poder para alcanzar una organización plu-

⁷⁵ Tesis expuesta con gran precisión para los casos de países capitalistas desarrollados por Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975. Véanse también las siguientes obras: Alan Wolfe, *Los límites de la legitimidad*, México, Siglo XXI, 1980; Claus Offe, *Strukturprobleme des Kapitalistischen Staates*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1973; y Jürgen Habermas y Niklas Luhmann, *Theorie der Gesellschaft und Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung?*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1974.

ralista como medio más adecuado para lograr la democracia. Por este camino, la fase de dispersión del poder no entra en contradicción con el sesgo centralista de los artículos 25 y 26, entre otros, de la Constitución mexicana y, por eso mismo, lo más congruente sería no hablar de proyectos de "descentralización". Quizá la expresión más adecuada y congruente para la ejecución de un programa de descentralización administrativa, llevado a cabo en función de criterios de eficiencia e instrumentalidad, sería el de "desconcentración" de funciones.

9) Finalmente, la tesis de la congruencia esencial entre democracia y descentralización podría cuestionarse desde un punto de vista no considerado en las posiciones teóricas expuestas aquí, y consistiría en preguntarse si la disyuntiva real a la que se enfrenta en este momento el gobierno mexicano no radica más bien en orientarse, por un lado, hacia una decisión autoritaria por la descentralización o, por otro, optar por una decisión centralista en favor de la democratización efectiva del sistema político por medio del pleno respeto a la aplicación y ejecución hasta sus últimas consecuencias de la reforma política.

PRIORIDADES NACIONALES E INTERESES LOCALES: LA EXPLOTACIÓN DEL PETRÓLEO EN TABASCO

EDILBERTO CERVANTES GALVÁN

Presento en este trabajo un análisis de las relaciones que se establecen entre intereses estatales y los federales en un conflicto. No son pocos los casos, en la historia reciente del país, en los que el interés de la federación contradice intereses locales que se desvían de la política nacional o se oponen a ciertas líneas de esa política. El estudio de la forma en que se han resuelto estos conflictos puede exponer las limitaciones del proceso de descentralización y brindar elementos sobre las tácticas que éste debe adoptar, desde el punto de vista de qué se transfiere al gobierno local y las restricciones que un esquema descentralizado presenta al gobierno federal.

Analizo aquí la situación de Tabasco, cuando el interés del gobierno federal por desarrollar rápidamente la infraestructura y la producción petroleras planteó al gobierno local una serie de problemas que rebasaron su capacidad de respuesta y de recursos, y afectó uno de los sectores más sensibles de la vida nacional: los campesinos.

La etapa medular del conflicto se desarrolló entre los años de 1977 y 1981. Debo advertir que algunos de los elementos que lo caracterizaron estaban presentes desde años anteriores y que otros están vivos.

Centro mi estudio en la actuación del gobernador del estado y los grupos campesinos, y en la respuesta del gobierno federal, en acción directa del presidente de la república y de funcionarios de Petróleos Mexicanos (PEMEX). En el desarrollo del conflicto, las relaciones entre estas fuerzas se dieron en forma bilateral: el gobernador concentró su actuación en las relaciones con el gobierno federal y los campesinos tabasqueños, que establecieron tratos directos con

PEMEX y fueron objeto de medidas legislativas propuestas por el ejecutivo federal. Por ello presento el estudio en tres apartados: en el primero, analizo las relaciones entre el gobierno federal y el estatal; en el siguiente, la respuesta del ejecutivo federal a la situación que se creó en el campo a causa de la explotación petrolera; en el último, las relaciones entre los campesinos y PEMEX.

LA POLÍTICA DEL GOBIERNO FEDERAL Y LA REACCIÓN DEL GOBIERNO ESTATAL

A partir de 1977 aumentaron aceleradamente las actividades petroleras en un buen número de los municipios del estado de Tabasco. Desde los años cincuenta PEMEX venía realizando tareas de exploración y explotación en la entidad con perspectivas halagüeñas, pero sólo a partir de 1974 los volúmenes de producción de crudo y gas empezaron a crecer de manera significativa; en 1976 la producción diaria de crudo era de poco más de 450 millones de barriles y la de gas de 634.7 millones de pies cúbicos. En 1978 se producían, en Tabasco y los municipios de Reforma y Juárez en Chiapas, casi 900 mil barriles de petróleo diariamente, equivalentes a 74% de la producción nacional, y más del 66% de la producción total de gas.¹ Los volúmenes de producción continuaron elevándose rápidamente en los años siguientes, gracias a una intensa actividad de exploración y desarrollo, lo que significó gran inversión en la industria petrolera del estado.

En enero de 1977, la llegada al gobierno de Tabasco del nuevo titular, L. Rovirosa Wade, y el establecimiento de una política nacional energética en materia petrolera dieron pie para que, en su primer informe de gobierno, el gobernador expresara una alianza monolítica e indivisible entre los intereses del pueblo y el gobierno tabasqueño frente al "delicado problema" que representaba la explotación petrolera y las "perspectivas preocupantes del mañana".

Después de 25 años de explotación petrolera en Tabasco —dijo Rovirosa Wade— "las grandes mayorías tabasqueñas siguen padeciendo insalubridad, enfermedad, bajos salarios, ignorancia, falta de vivienda decorosa y abandono de toda índole [. . .] Sobrepoblación, inflación, deterioro de nuestra ecología y tensiones sociales son ya parámetros de nuestro quehacer cotidiano".

Buscando no violentar la política federal, Rovirosa reconoció que

¹ Leopoldo Allub y Marco A. Michel, "Impactos sociales de la industria petrolera en Tabasco", en *Impactos regionales de la política petrolera en México*, L. Allub y M.A. Michel, comps., México, Centro de Investigación para la Integración Social, 1982, pp. 53-59.

el interés del país prevalecía sobre cualquier necesidad local y por ello se pronunciaba por "una explotación petrolera que nos considere parte de todo un proceso socioeconómico y actores decididos en esta etapa de nuestro país". El desarrollo de la industria era necesario, pero no debían olvidarse los problemas que creaba a las entidades donde se encontraba el petróleo. Pedía, por eso, compensación justa y adecuada por los perjuicios que produjera el aumento de la explotación: la compensación debía definirse en relación con el ritmo de extracción. El gobernador definió así la tesis que mantendría durante su gestión y que le sirvió como medio de negociación ante el gobierno federal. Con gran sentido político al mismo tiempo que fundamentaba sus condiciones informaba: "Por fortuna, el actual régimen gubernamental del país y la actual administración de Petróleos Mexicanos tienen ya conciencia de estos graves desajustes sociales y económicos y han tomado medidas prácticas para ayudarnos a corregirlos."

La actitud de Rovirosa llamó la atención en el país. En una entrevista que concedió a un periodista de *The Los Angeles Times* (reproducida en *Excelsior*, 18 de junio de 1978) denunció que la explotación petrolera estaba contaminando no sólo el medio físico, sino la moral de los tabasqueños. Con esas declaraciones, el gobernador contribuyó a alentar diversos grupos de opinión que se oponían a la política petrolera. Entre ellos vale la pena mencionar a los ecologistas, que en el sureste de México han obtenido material para estudios, críticas y planteamientos desde hace muchos años.²

Fuera del clima que se creó alrededor de la política petrolera, el gobierno federal contestó los planteamientos de Rovirosa por medio del representante presidencial a su primer informe: el director general de PEMEX, Jorge Díaz Serrano, presentó con claridad la tesis del ejecutivo federal. Señaló que el desarrollo petrolero en una región no acababa las posibilidades de otros sectores; segundo, que la riqueza petrolera era indudable y tercero, que el problema era qué hacer con ella y cómo resolver los problemas que ocasionaba su explotación: "[. . .] para ponerlo en palabras del señor Presidente de la República, no se trata ya de administrar la pobreza, sino de enfrentarnos a la difícil tarea de administrar la abundancia; y la abundancia petrolera, amigos tabasqueños, es el signo con que la entidad tendrá que vivir por muchos años".

De acuerdo con esto, el pueblo tabasqueño tenía que acostumbrarse a vivir con el petróleo y sus problemas, puesto que según la opinión oficial, los riesgos y perjuicios eran menores que las venta-

² La revista *Proceso* presentó un artículo en julio de 1979 con el título "Tabasco, como si fuera colonia: Pemex despoja, contamina y quiebra un modo de vida"

jas. En esa ocasión, Díaz Serrano anunció el conjunto de obras que PEMEX realizaría en Tabasco y mencionó la cifra millonaria que el estado recibiría de su participación en los impuestos captados por exportación de petróleo.

Para algunos observadores, los desequilibrios sociales y ecológicos en Tabasco habían precedido al auge petrolero.³ Sin embargo, debe reconocerse que desde 1977 hasta 1981 la actitud del gobernador y la de los medios de comunicación contribuyeron a concentrar la atención pública nacional en Tabasco, en particular en los problemas que ocasionaba la explotación petrolera y en el desquiciamiento de la vida local.

En sus informes de gobierno, Rovirosa resaltaba los recursos económicos, cada vez mayores, que el estado recibía de la federación, y las obras civiles que se financiaban con éstos. Si bien en el segundo informe aún se manifestaba una actitud de reclamo ante el gobierno federal, para el tercero y el cuarto el tono disminuyó notablemente; en el quinto informe el énfasis se puso en el gran número de obras realizadas en el estado. En esa ocasión, Rovirosa explicó su conducta y, tal vez, la razón de fondo de su estrategia: "[. . .] entendimos que lo primero era allegarnos los recursos financieros que el crecimiento y las necesidades de nuestro estado requerían y requieren, en este momento de su evolución". Afirmaba que su gestión había tenido éxito gracias al apoyo del presidente.⁴

El apoyo financiero que por medio de los mecanismos de coordinación fiscal otorgó el gobierno federal al estado de Tabasco, se tradujo en una gran dependencia del presupuesto estatal de las participaciones federales (en 1982 representaron 96% del presupuesto estatal).⁵ De esta suerte, la compatibilidad de los intereses del gobierno estatal con los del gobierno federal se resolvió, al parecer, con el ingreso de grandes recursos financieros, sin que las actividades petroleras sufrieran ninguna modificación.

A principios de 1979 cuando, como protesta por indemnizaciones no pagadas, campesinos tabasqueños bloquearon caminos de acceso a los pozos petroleros, el gobernador se puso del lado de las reclamaciones, pero en su discurso oficial los conflictos entre los campesinos y PEMEX no constituyeron parte explícita de su táctica de ne-

³ Leopoldo Allub y Marco A. Michel, *Industria petrolera y cambio regional en México. El caso Tabasco*, México, Centro de Investigación para la Integración Social 1980, p. 11.

⁴ Véanse los informes de gobierno de Leandro Rovirosa Wade. Para el quinto informe se consultó la versión publicada por el diario tabasqueño *Rumbo Nuevo*, 15 de diciembre de 1981; la cita está tomada de la página 13. Vale la pena señalar que este informe fue el último de Rovirosa durante la presidencia de José López Portillo.

⁵ *Rumbo Nuevo*, 15 de diciembre de 1982.

gociación con la federación. En una nota editorial de *Excélsior* (20 de febrero de 1979) se advirtió que el gobierno estatal no intervino para "coordinar las partes en pugna en el enfrentamiento entre los campesinos tabasqueños y PEMEX".

¿Hasta dónde tuvo éxito Rovirosa Wade en su intento de "sembrar el petróleo" y recoger bienestar?, o ¿hasta dónde la inversión de los cuantiosos recursos de que dispuso el gobierno estatal sirvieron para el desarrollo social del estado? Las respuestas rebasan el tema de este trabajo, pero puedo referirme a la calificación que Rovirosa hizo de su gestión: manejo del gobierno con mentalidad empresarial.⁶

EL INTERÉS NACIONAL Y LAS DEMANDAS CAMPESINAS

Para desarrollar las distintas etapas de la explotación petrolera se requieren diversas actividades y obras de infraestructura. Desde la exploración superficial hasta el procesamiento primario del crudo, se realizan perforaciones, se instalan torres, se construyen ductos, se instalan baterías de separación, se construyen caminos de acceso a las plantas, etc. Todas estas obras implican riesgo, tanto en la construcción como en su funcionamiento normal, que se agrava si hay imprevisión o improvisación. El riesgo de la contaminación de tierras y cultivos en esas condiciones es muy grande, porque se construyen sistemas hidráulicos inadecuados, que causan inundaciones, y el gas que se quema seca o debilita los cultivos; cuando las presas de desecho se rompen por insuficiencia, desperdicios químicos de todo tipo inundan las tierras adyacentes.⁷

Debido a la veloz expansión de PEMEX en el campo tabasqueño, la empresa ocupó tierras, las expropió, degradó, contaminó, causó problemas sociales que acarrearón daño a los campesinos y a la producción agrícola. Por ejemplo, en uno de los municipios —y para un proyecto que hasta la fecha se encuentra inconcluso— en 1979 se afectaron más de 1 400 hectáreas sembradas con árboles de pimienta, mango y limón;⁸ en otro caso, un "error de cálculo" destruyó un bordo de defensa, que causó el desbordamiento del río Gri-

⁶ *Excélsior*, 16 de diciembre de 1982. En su declaración, Rovirosa agregó: "pese a todo lo que construimos, todavía quedó mucho por hacer, ya que el tiempo de que dispuse y los recursos económicos que manejé no fueron suficientes para resolver todos los problemas que existen".

⁷ Descripción detallada de estos problemas en Velázquez Guzmán, "Afectaciones petroleras en Tabasco: el movimiento del Pacto Riverense", *Revista Mexicana de Sociología*, 1982, núm. 1, p. 170.

⁸ *Excélsior*, 24 de febrero de 1979.

jalva y afectó las viviendas de 300 familias, 60 hectáreas de plátano y 700 de potreros.⁹ La lista de errores y accidentes no es breve.

Ante la serie de calamidades, surgieron reclamos de los afectados; en 1976 había demandas de indemnización no satisfechas que tenían más de 20 años de haber sido presentadas. Hacia fines de ese año se organizó un grupo de campesinos, conocido como el Pacto Riverense, que incluía 19 ejidos y 39 rancherías, con una población total de 7 000 habitantes. La organización reclamaba a PEMEX una indemnización de 4 000 millones de pesos (cabe señalar que esta cifra a los precios actuales es muy importante). Después de negociaciones fallidas, los campesinos bloquearon los accesos a 14 campos petroleros y con ello el acceso a una planta de distribución de crudo que surtía a todo el país; a los dos días fueron desalojados por el ejército.¹⁰ Este tipo de lucha campesina se repitió con resultados parecidos, pero no siempre con la intervención del ejército: reclamo directo a PEMEX, promesa de pago del gobierno federal y escasa (o nula) mediación o intervención activa del gobierno estatal.

El presidente de la república envió al Congreso una iniciativa de decreto para reformar los artículos 7º y 10º de la Ley Reglamentaria del artículo 17 constitucional a fines de 1977. Era una manera de reconocer que PEMEX creaba una complicada situación jurídica, económica y política. Con esta reforma se buscaba facilitar las operaciones de la paraestatal, al liberar el mecanismo jurídico de ocupación temporal o definitiva de tierras ejidales y comunales. En la iniciativa se declaraba de "utilidad pública prioritaria" la explotación del petróleo, por encima de cualquier otro aprovechamiento de la superficie, del subsuelo, incluso sobre la utilidad social de ejidos y comunidades y declaraba procedente la ocupación provisional, definitiva o la expropiación de los mismos. Se asignaba a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial capacidad para autorizar a PEMEX el reconocimiento y la exploración superficial en cualquier tipo de propiedad y, en caso de oposición del propietario o del representante legal, otorgar el permiso, condicionado a que PEMEX pagara la indemnización correspondiente en el plazo de un año.¹¹

Para algunos estudiosos, el propósito del proyecto de decreto era muy claro: "facilitar la invasión de Petróleos Mexicanos a terrenos ejidales, comunales o de propiedad particular, para que no se detengan los trabajos que esta empresa desarrolla [. . .] esto sólo vino a agravar los problemas agrarios; los propietarios de estas tierras se

⁹ *Avance*, 20 de octubre de 1978.

¹⁰ Sobre el Pacto Riverense véase Velázquez Guzmán, *op. cit.*

¹¹ *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, México, jueves 24 de diciembre de 1977, t. 2, núm. 60, p. 9.

han quedado sin protección alguna, si bien PEMEX ha declarado que cubriría todos los daños y perjuicios a los afectados; pero han aumentado las solicitudes de indemnización de los afectados".¹² En 1979, en sólo seis meses PEMEX tenía registrados 1 189 expedientes de reclamaciones.

En la discusión del proyecto el diputado priísta del sector campesino Víctor Manzanilla Schaffer se opuso a su aprobación. El debate adquirió entonces relieves interesantes, sobre todo porque la propuesta exponía la propiedad social (ejidal y comunal) a las decisiones administrativas de una secretaría ajena a la cuestión agraria. Por su parte, Manzanilla Schaffer censuró que se relevara a PEMEX de dar fianza por los daños y perjuicios que pudiese causar y añadió: "La urgencia de la industria petrolera, y la inmediatez, la tremenda inmediatez que es característica psicológica de nosotros los mexicanos, con que se plantea este problema, no nos debe de llevar a contagiarnos de la fiebre petrolera y de la riqueza que podremos tener, pues esto también implica olvidarnos de otros bienes de utilidad social por los que tanto ha luchado el pueblo mexicano".¹³ El decreto fue aprobado sin más oposición; hasta el Partido Acción Nacional votó a favor. Las organizaciones campesinas oficialistas representadas en la Cámara de Diputados, que no mostraron mayor entusiasmo por defender a sus compañeros tabasqueños, quedaban así prácticamente justificadas en su actitud poco combativa.

Con este marco legal trabajó la recién creada comisión dictaminadora de reclamaciones del estado de Tabasco, la cual utilizó tácticas calificadas "muralla de papel", que sirvieron para diferir el pago de las indemnizaciones.¹⁴ El camino para PEMEX quedó así abierto; el interés nacional de la explotación petrolera se impuso al derecho y las necesidades de los campesinos tabasqueños, pero el bloqueo de caminos y terrenos continuó.

LA POLÍTICA DE PEMEX Y LOS GRUPOS SOCIALES LOCALES

El gran volumen de inversiones, así como la fuerza y estructura de sus sindicatos petroleros y electricistas, dejan sentir en provincia la presencia de PEMEX y Comisión Federal de Electricidad por el trato de privilegio que reciben sus trabajadores en comparación con los

¹² Kima-Chang Cadena y Susana Suárez Paniagua, *La transformación de la organización social de los indígenas chontales de Nacajuca, Tabasco, como resultado de la producción petrolera: perspectivas actuales y futuras*. Tesis, México, Universidad Nacional Autónoma, 1982, p. 176.

¹³ Véase el *Diario de los Debates*, citado arriba, pp. 11, 13 y 15.

¹⁴ M.G. Velázquez Guzmán, *op. cit.*, p. 184.

de empresas locales y por su influencia en la política local, al ocupar alcaldías, diputaciones y otras posiciones diversas. El poder de negociación de los grupos locales frente a estas organizaciones es muy reducido.

En Tabasco, durante el periodo que nos ocupa, sólo el grupo campesino se enfrentó realmente a PEMEX. Este enfrentamiento, que desde el principio fue muy dispar, se volvió más difícil debido a la actitud de las centrales campesinas y del gobierno del estado. El periódico local *Avance* (25 de noviembre de 1976) señala que ni la Liga de Comunidades Agrarias ni ninguna otra central se habían abocado a conocer a fondo el problema de los campesinos y a prestarles la asesoría debida. La actuación de las centrales campesinas se concentró en la firma de convenios con PEMEX y a servir como medidores de un esquema de desgaste de los campesinos tabasqueños. En cuanto al gobierno estatal (excepto en la ocasión mencionada arriba) no actuó decididamente en favor de los campesinos ni intervino para solucionar las dificultades; da la impresión de que simplemente buscó trasladar los problemas al ámbito federal. En junio de 1978, Rovirosa dijo que su gobierno no ejercía presión alguna sobre PEMEX y que no había desavenencias con la empresa (*Excelsior*, 23 de junio de 1978).

Las modificaciones de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional debilitaron aún más la posición de los campesinos tabasqueños. En estas condiciones, la lucha campesina no se llevó a cabo por medio de la negociación institucional, porque ésta se disolvió en la práctica, sino en función de los recursos propios: la "ocupación" de sus tierras.

La situación era parecida a la que presentan enclaves y polos de desarrollo: los conflictos entre PEMEX y la comunidad no tuvieron un aparato de mediación local, lo cual agravó las tensiones.¹⁵ Mientras el gobernador y las centrales campesinas se dedicaban a firmar convenios con el director general de PEMEX, los campesinos ejercían de manera directa su capacidad de protesta.¹⁶

PEMEX trató con prepotencia a los campesinos. Frente a las demandas de indemnización, la paraestatal estableció criterios de pago (tabuladores) que retribuían al campesino un valor muy por debajo de lo que éste podría obtener con la explotación continua de su tie-

¹⁵ Véase Francisco Zapata, *Enclaves y polos de desarrollo en México*, documentos de trabajo, El Colegio de México, 1985, p. 164.

¹⁶ Véase el anuncio de acuerdo entre PEMEX y la CNC, en el que la empresa se compromete a actuar de acuerdo con las disposiciones de la modificada Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional, y la empresa y la Confederación convienen gestionar ante la Comisión Nacional de Avalúos un mecanismo ágil y de justo pago a los campesinos (*Excelsior*, 25 de julio de 1978).

ra. Para conseguir ese pago, los campesinos tenían que superar una serie de trámites burocráticos, en virtud de los cuales la entrega de la indemnización podía tomar hasta tres años. En 1977, PEMEX todavía no pagaba expropiaciones que había hecho 20 años antes. Hacia 1979, la empresa había expropiado más de 170 ejidos en el estado de Tabasco y, de acuerdo con un vocero de la Confederación Nacional Campesina, las indemnizaciones pagadas no llegaban ni a la cincuentava parte de lo que reclamaban los 27 ejidos que para entonces integraban el Pacto Riverense.¹⁷

En sólo 14 meses, entre enero de 1978 y febrero de 1979, PEMEX presentó cerca de 50 denuncias de bloqueos.¹⁸ Ante los bloqueos de caminos, en algunas ocasiones intervino el ejército y en otras la Procuraduría General de la República. Además, PEMEX utilizó la prensa nacional para justificar su trato a los campesinos: acusó como responsables de las ocupaciones a agitadores profesionales y destacó las pérdidas que ocasionaba el cierre de caminos.¹⁹

PEMEX trató de fortalecer su imagen anunciando que los programas para realizar obras en Tabasco estaban diseñados para atender no sólo sus necesidades productivas, sino también las de la comunidad. Un estudio detallado en esas obras podría dar una visión distinta. Como en el caso de CFE, la empresa construye escuelas, clínicas, viviendas, etc., para atender las necesidades de sus trabajadores y sólo en segundo término estos beneficios llegan a la comunidad. Lo mismo ocurrió en Tabasco con la construcción de caminos, drenajes y obras civiles indispensables para la explotación petrolera.²⁰

Enfrentados con PEMEX y el poder de la federación, sin un apoyo activo del gobierno local, y abandonados por las centrales naciona-

¹⁷ *Excelsior*, 9 de febrero de 1979.

¹⁸ *Excelsior*, 20 de febrero de 1979.

¹⁹ *Excelsior*, 11 y 20 de febrero de 1979. Sobre esas pérdidas cabe destacar la observación de Rovirosa en uno de los momentos más difíciles del enfrentamiento: "¿Pérdidas? ¿Cuáles pérdidas? El petróleo está en el subsuelo y si no se saca hoy se sacará mañana". Ésta fue una discrepancia política tan significativa, que ocho días después la prensa nacional daba a conocer un comunicado conjunto de PEMEX y el gobernador de Tabasco, en el que acordaban "rechazar enérgicamente cualquier intento, provenga de donde provenga, que aliente polémicas estériles que sólo podrían distraer nuestra atención del camino que nos ha señalado el presidente José López Portillo" (*Excelsior*, 24 de febrero de 1979 y 4 de marzo de 1979). Rovirosa también rechazó el cargo de agitadores que PEMEX hizo a los líderes de los campesinos y señaló que se trataba de abogados de los campesinos (*Excelsior*, 19 de febrero de 1979).

²⁰ Son ilustrativas las conclusiones del estudio de F. Zapata citado arriba (pp. 58 y 159) sobre el comportamiento de las empresas y los criterios de inversión en los polos de desarrollo: las inversiones que tienen algún efecto en el desarrollo social se llevan a cabo primordialmente para cubrir las necesidades de la actividad productiva, y no siempre son adecuadas para las condiciones locales o corresponden al ritmo y modo de vida de la población.

les, los campesinos tabasqueños continuaron su lucha. Puesto que la táctica de PEMEX fue la anulación por medio del aplazamiento y la multiplicación de trámites, los problemas no se solucionaron. Todavía en 1983, con nuevos funcionarios en todas las posiciones políticas que entraban en juego, las ocupaciones y bloqueos de caminos continuaban y la respuesta de PEMEX conservaba el mismo estilo.²¹ Gracias a sus recursos económicos, administrativos y políticos, PEMEX pudo contener las demandas y acciones campesinas. En el discurso oficial siempre se reconoció la procedencia de los reclamos; sin embargo, en la práctica, el poder del gobierno federal y las prioridades nacionales se impusieron, sin que existiera un tipo de negociación en el que el derecho de los campesinos tuviera validez y fuerza suficientes.

Pero no sólo los campesinos; el propio gobernador Rovirosa, en uno de los momentos críticos en 1979, consideraba necesario que *alguien* realizara "un estudio de la situación de las relaciones entre PEMEX y Tabasco, que después sea presentado al jefe del Poder Ejecutivo o al Congreso de la Unión para que determine si debe o no cambiar el estatuto jurídico que las regula".²² En el fondo, es un problema de poder, en donde la legislación no es suficiente para establecer un equilibrio entre los derechos de los grupos sociales y los intereses del Estado.

Desde esta perspectiva, en donde las políticas del gobierno federal se imponen aun a costa de los intereses de grupos sociales de peso político específico, el espacio para la descentralización de la vida nacional no es muy amplio.

COMENTARIOS

El ensayo de Lorenzo Meyer ha sido bautizado con el justo nombre de "un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones". Lo dicho por el primer ponente en este triguo sobre "la democracia y la descentralización en México", sobre la democracia que ahora, de nuevo como en 1910, exigen airadamente los fronterizos, y la descentralización, hoy muy deseada por muchos a partir del terremoto del 19 de septiembre de 1985, amerita comentarios de fuste. Por mi parte, tomo la fácil vereda de decir: "a la ponencia del señor Meyer le faltan tales y cuales cosas". Se centra en los trotes de la descentralización mexicana y olvida el largo y pedregoso camino del ideal democrático, aunque seguramente no por temor de poner el dedo en la llaga, pues

²¹ *Excélsior*, 20 y 23 de marzo de 1983.

²² *Excélsior*, 5 de marzo de 1979.

muchas veces el ponente ha escrito de los fraudes electorales y otras fallas del aparato encargado de la purificación de nuestra democracia.

Si los indigenistas de casa fueran coherentes aceptarían que el par de padecimientos nacionales, ahora puestos a debate, fueron vigorosamente cultivados por los dos aguerridos imperios de Mesoamérica a la llegada de los españoles. El águila azteca se propuso la centralización de los señoríos mesoamericanos y dispensó a sus súbditos de las tareas de ocuparse de los arduos líos de la vida política. En el viejo Tenochtitlan, autoritarismo y centralización se practicaron fervorosamente. El Hueytlatoani concentraba en su persona un poder tan absoluto como el de los emperadores de Roma. Aunque de modo distinto, el aparato imperial de los purépecha también tendía a la centralización y no era partidario de la metichez popular en asuntos del mando. Los regímenes imperiales prehispánicos supieron oponerse a las vocaciones regionalista y democrática de los vecinos de estas latitudes, al llamado de la naturaleza de México.

Como dice Meyer, la configuración del territorio mexicano predispone a la hechura de una sociedad dispersa, no centralizada. Nuestro piso es grande y tiene figura de caja de huevos. Las sierras mayores lo dividen en ocho zonas; las serranías menos abruptas y elevadas, en doscientas regiones, y otros accidentes geográficos, en más de dos mil terruños, matias o municipios. Aunque nos disgusta decirlo, existen naturalmente las ocho partes de la República que denominamos con los nombres poco atractivos de Noroeste, Norte, Noreste, Occidente, Centro, Oriente, Sur y Península de Yucatán. Esas ocho porciones de origen natural estuvieron a punto de convertirse en otros tantos señoríos feudales por la acción conquistadora de las huestes de Hernán Cortés, Nuño de Guzmán, Pedro de Alvarado, los tres Francisco Montejo, Diego de Ibarra, Luis de Carvajal y la Compañía de Jesús. Como quiera, el imperio español, que ya tendía en el siglo XVI hacia la centralización burocrática y el absolutismo, impidió hábilmente la formación de ocho reinos; pudo hacer uno solo que circularía durante trescientos años con el nombre de reino de la Nueva España.

No se le puede exigir a Lorenzo Meyer, ni a nadie, el meter, en la cápsula de un artículo de quince cuartillas, la compleja historia de las relaciones del centro y la periferia en la época novohispana, de un centro descentrado que entonces estuvo en la Península Ibérica, y de una periferia plural donde pululaban parroquias, municipios, regiones numerosas, distintas comunidades y enormes zonas. El ponente se ciñe a las relaciones entre un remoto centro que en el siglo XVIII arrecia su centralización con la hechura de regiones poco naturales, antes de la ruptura con España, llamadas intendencias y después estados. El ponente acude sobre todo a los roces entre el nuevo centro, entre la metrópoli mexicana denominada engañosamente Distrito Federal, y los dispositivos adoptados por el gobierno central para mantener vigorosa la centralización: los estados contra natura que difícilmente podían hacer realidad sus calificativos de libres y soberanos.

La falsa descentralización llamada federalismo se agudiza a mediados del diecinueve, y no era para menos. La invasión norteamericana descubre un México fragmentado, sin conciencia nacional, sin patriotismo y sin voluntad nacionalista. Los gobiernos posteriores a la catástrofe del 48, a la pér-

dida de medio territorio, sentían la necesidad de fortalecer una centralización burocrática que las guerras contra el imperio español y las luchas intestinas de la primera República mexicana había hecho trizas. Unos se dieron a la tarea de la centralización vigorizante izando la bandera del centralismo, y los que al final se quedaron con el poder, izando la bandera federalista. El federalismo de los liberales sólo fue de dientes para afuera, como lo pueden atestiguar Juan Álvarez, Santiago Vidaurri, Luis Terrazas y otros muchos caciques y caudillos regionales, víctimas de ese federalismo.

Que no quepa duda: la política del régimen liberal acaudillado por Juárez, Lerdo y Díaz sucesivamente fue muy centralizadora por razones nacionalistas. Los gobernadores de los estados fueron cada vez más obedientes a las consignas del centro. Cuantas veces quiso un gobernador hacer su santa voluntad se le apartó del mando sin misericordia. Para evitar en lo porvenir la existencia de poderes estatales díscolos se les quitó, como lo sabe muy bien Lorenzo Meyer, la riqueza apoyadora de la discolería; se suprimieron las alcabalas o aduanas interiores que les permitían alguna independencia económica al ejecutivo y a la legislatura estatales. El porfiriato, con la supresión de las alcabalas, el envió a los estados de gobernadores convencidos de la bondad de la centralización y la existencia de elecciones para escoger los poderes periféricos, acabó con los humos federalistas, y también de paso, con las tendencias democráticas. Para 1910 la libertad, la soberanía y el porte democrático de las entidades federativas eran tema de discurso político y nada más. Con todo, esos ideales dieron pie a la primitiva Revolución mexicana, puesta en obra por don Francisco Madero.

Según los historiadores oficiales, la Revolución Mexicana fue en sus principios y secuencias, y lo es todavía, una violenta ruptura del pueblo mexicano con el régimen dictatorial y centralista del "pérfido" Porfirio. Como quiera, los historiadores independientes estiman que la rebelión contra el porfiriato se inicia como un movimiento reivindicante de los derechos políticos destruidos por la dictadura, pero se mantiene poco tiempo descentralizadora y democrática. Ante la multitud de movimientos espontáneos de índole regionalista, la revolución hecha gobierno se asusta. Tampoco le place que los mexicanos aprovechen la apertura democrática para darle la espalda a la modernización, para saciar sus instintos conservadores. Los caudillos revolucionarios dueños de la capital a partir de 1917 se entregan a la tarea de deshacer poderes locales y reconstruir el poder central. Estoy de acuerdo con Meyer que "el proceso de centralización llega a su punto culminante con el sexenio del presidente Cárdenas". Quizá el proceso de autoritarismo siguió en alza después del sexenio famoso por nacionalista y nacionalizador del petróleo y otros recursos.

En el último medio siglo no se han dado los gobernadores independientes, ni los caciques vociferantes, ni las presidencias municipales con iniciativa, ni las etnias con líderes propios. La centralización ha llegado a ser casi perfecta e indiscutible. Ningún poder periférico alza su voz o su voto contra la ciudad madre y menos que los demás el poder del municipio. Aunque México nace de una alcaldada o acción municipal, muy pronto ve cómo se esfuma el más democrático y obvio de sus gobiernos. La institución acorde con la fisonomía arrugada de México fue sistemáticamente reducida a casi

nada, a ser un nombre vacío o un cuerpo deshabitado en la época neoespañola. Los cabildos de las villas españolas sufrieron desde muy temprano recortes de autonomía. El regimiento fue de dedazo y la autoridad del centro dio en intervenir en las elecciones de alcaldes. Como si eso fuera poco, los acuerdos de los cabildos debían ser aprobados por el virrey. El único síntoma de democracia en la colonia se dio en algunos pueblos indígenas, en el municipio indígena.

Con la independencia no reverdece el poder municipal. Durante todo el siglo XIX el municipio se mantuvo arrinconado y sin fuerzas, salvo en algunas comunidades indígenas aisladas. En el siglo XX han estado a punto de darse brevísimas resurrecciones de la vida municipal libre y democrática. Don Venustiano Carranza propugnó por el municipio libre. Sus sucesores, con excepción de Adolfo Ruiz Cortines y Miguel de la Madrid, han mantenido sumiso y marginado al gobierno municipal. En una reunión de consulta de algunos intelectuales regionalistas con el entonces aspirante a la presidencia de la República y hoy presidente, uno de los invitados —Juan José Arreola— habló del municipio como la negligencia suprema de México. Un año después, el presidente informó: "Para avanzar en la descentralización de la vida nacional estamos alentando la profunda reforma municipal contenida en el nuevo texto del artículo 115 de la Constitución."

La anterior y otras manifestaciones presidenciales demuestran que el gobierno de la República hasta ayer muy centralista se ha percatado de los inconvenientes cada vez más graves de la centralización, y quiere al mismo tiempo acrecer el origen popular del poder y la participación del pueblo en los asuntos de índole pública. En suma, el gobierno mismo ha lanzado la doble iniciativa que ahora se debate en esta mesa a la que convoca Blanca Torres y El Colegio de México. Muchos científicos sociales han aplaudido ambas metas, pero no coinciden en la manera de ejecutarlas. Por lo que mira a la descentralización, la mayoría intelectual piensa en el fortalecimiento del federalismo, en acrecer las posibilidades de decisión y ejecución de los gobernadores y las legislaturas de los estados. Pero no falta quien piense que un dispositivo hecho desde arriba para acentuar el poder del centro y disminuir las ansias democráticas de la gente no es el adecuado para darle curso a la descentralización, y menos aún a la democracia. Algunos juzgan que debe descentralizarse más allá de las capitales de los estados y que prenderá mejor la renovación democrática a un nivel más modesto y realista que el de los 32 estados.

No falta quien sueñe en la descentralización étnica, en reconstruir las autonomías prehispánicas previo exilio del territorio nacional de la gente de piel pálida y del sacudimiento o limpieza de los valores culturales traídos de Europa en los últimos cinco siglos. También son pocos los partidarios de conceder autonomías étnicas en aquellas regiones donde predominan en la actualidad los descendientes de zapotecas, mixtecos, yaquis, mayos, mazahuas, mayas, coras, huicholes, rarámuri, seris, purépecha, y otros cincuenta grupos indígenas. Algunos quieren, quizá con justicia, ligar la descentralización con el remozamiento y la autonomía de nuestras numerosas etnias. Se trata de personas que no tienen fe en el federalismo, de gente que estima que los poderes estatales han sido hasta ahora los más represivos con las

comunidades indígenas, amparados en el pretexto de modernizar a los indios.

Supongo que lo más deseable para la mayoría de los mexicanos es una descentralización y una democracia de índole municipal. Lo fragmentado de la geografía, lo numeroso de las etnias y lo viejo de la institución municipal hacen de ésta el organismo idóneo para poner en práctica la descentralización anunciada y los ideales democráticos. La mayoría de los mexicanos siguen siendo matriotas, adictos al terruño, dispuestos a la mejoría de su patria chica, que no a la de un estado como Michoacán o Veracruz. Los provincianos de México, que suelen manifestar poco interés en la elección y las obras de sus gobernadores, se interesan vivamente en elegir a sus alcaldes y en colaborar con las autoridades municipales electas. El mexicano es municipal de corazón.

No sé si el natural municipalismo mexicano se aviene con pensamientos tan ilustres como los mencionados aquí de Max Weber, Alexis de Tocqueville, Hans Kelsen, Robert Michells, Karl Mannheim e Isaiah Berlin, pero sí veo en el municipalismo una vía cuerda para la política descentralizadora y democrática que se está poniendo en operación. Insisto: la patria a la que los mexicanos están más predispuestos a servir es a la chica, al pequeño mundo de la infancia, como le dice el poeta Kilke; a la patria, como se me ha ocurrido decirle al breve círculo o sociedad donde se conocen todos entre sí. En esta hora de enflaquecimiento nacional parece oportuno la puesta en obra del matriotismo, de una fuerza que no perjudica al ya debilitado patriotismo. La fuerza centrífuga de índole municipal no puede, por su pequeñez, hacerle cuarteaduras a la unidad nacional y sí puede servir a la elevación de los ánimos nacionales. Después de un estudio a fondo, debería tratar de aprovecharse, para beneficio de toda la comunidad mexicana, esa fuente de energía que es el apego de la gente a su municipio.

Fortalecer el federalismo mediante la descentralización política, económica y cultural quizá conduzca al fortalecimiento de las autocracias estatales. Fortalecer los municipios al través de la descentralización ayudará al reforzamiento de la democracia municipal y a la aniquilación de los últimos restos del caciquismo. Los cacicazgos regionales y municipales crecen, se vigorizan y sobreviven muchas veces gracias al apoyo de los gobernadores de los estados. Sin la sombra de los virreyes los caciques se secan, máxime en épocas de paz. En México, si se vigoriza el municipio, se acaba con el caciquismo y se siembran semillas de democracia.

Como la tierra metropolitana donde estamos no es la más idónea para discutir la descentralización, y menos aún la antifederalista, y yo no soy el adecuado para ocuparse de los temas bucólicos sugeridos, los libero de mi discurso. Se necesitarían trozos de tiempo mayores que los disponibles aquí para exponer detalladamente el plan utópico de una nación suma de municipios libres y soberanos.

LUIS GONZÁLEZ

Dado lo que ha presentado Luis González, me voy a ocupar principalmente de la ponencia de Francisco Gil Villegas. De la misma manera que Lorenzo Meyer ha dejado su ponencia a veinte años del momento presente, Gil Villegas sólo llega a la escuela de política a nivel *of men*. Deja ahí su ponencia; quizá sería muy útil ver qué ha ocurrido después que Huntington publicó el libro donde expone su modelo del Estado moderno centralizador y nacionalizador. De todas maneras, en las dos ponencias —la de Lorenzo Meyer y la de Gil Villegas— no se llega para nada al problema del Estado contemporáneo, a la crisis del Estado moderno, y creo que es algo de importancia decisiva. ¿Por qué hay una crisis hoy día?, ¿por qué el Estado ha entrado en crisis? No es sólo el Estado mexicano, sino algo que vemos por todo el mundo. Esta relación entre la sociedad civil y el Estado, esa falta de penetración del Estado, o excesiva penetración, ha entrado en una fase donde debe reacomodarse. La idea es que el Estado es quien se debe reacomodar, idea por otro lado perfectamente nueva, puesto que en el siglo XIX y parte del siglo XVIII que es el creador de este Estado, o que son los siglos que ven la creación de este tipo de Estado, lo que se piensa siempre es que quien debe reacomodarse es la sociedad civil y no el Estado, que el Estado es una verdad en sí y que no tiene por qué moverse para nada.

Lo que hay que preguntarse (todas estas ponencias lo que sugieren con esto son preguntas) es si el modelo del Estado racional centralizador con sus dos siglos de vida ha sido una imposición modernizadora que ha llegado ya a su término. La pregunta está abierta, y quienes deben contestarla son quienes se han preocupado de este tema. Estoy totalmente de acuerdo con lo que señala Gil Villegas sobre el problema de centralización; la centralización no es democracia, centralización no significa tampoco, por otro lado, forzosamente autoritarismo. En última instancia, no hay posibilidad de mostrar si la centralización o la descentralización tiene mayor racionalidad mientras lo que vemos sea exclusivamente el problema del Estado.

Haría otra pregunta, y es si el modelo a seguir hoy día son las empresas multinacionales, si la empresa multinacional o la empresa racional económica de nuestros días es un modelo que ha superado al Estado. Sería todo lo contrario de lo que estamos viendo aquí, sería una empresa, en fin, un organismo descentralizado y autoritario al mismo tiempo, lo cual plantea muchos problemas si el mundo se dirige precisamente a ese nuevo tipo de organización del poder político.

Si Gil utiliza la palabra "democracia" en una equivalencia que no se resuelve, y que sólo él resuelve cuando racionaliza a Tocqueville y lo hace weberiano, si Francisco Gil tampoco define su concepto de democracia, tenemos ese doble concepto de democracia como formación del poder y como ejercicio del poder. Si en algún momento lo señala, racionalizando a Tocqueville, no nos da su definición de democracia. ¿Es la formación del poder o es su ejercicio?

Creo que uno de los problemas esenciales de la democracia, que sigue existiendo en nuestros días y que ha sido el problema del siglo XIX y de la primera mitad del XX, es cómo ejercer el poder en primer lugar, pero sobre todo cómo formarlo, es decir, quiénes van a ser los depositarios del poder. Eso lo vemos a lo largo de todo el siglo XIX. Cuando se habla de democra-

cia, por ejemplo en Tocqueville o en Weber, es estar pensando en cosas muy diferentes a las que hoy utilizamos de manera vulgar.

Haría, pues, la siguiente pregunta: en la ponencia de Gil, todos los pensadores que atraviesan por ella —y son bastantes— son individuos profundamente conservadores, desde Tocqueville hasta Huntington. No encontramos ninguno de una corriente diferente, alguien que pudiéramos llamar no conservador. El conservadurismo en el siglo XIX y en el XX —aunque en el XX ya de otra manera— está a favor de la descentralización, está a favor de la democracia liberal y en algunos casos del autoritarismo, mientras que la otra corriente, la corriente revolucionaria, contrariamente a lo que se presenta hoy, durante todo el siglo XIX (y ahí está el ejemplo de Marx) es bárbaramente centralizadora, está a favor de la democracia socialista y está a favor del nacionalismo. Ha habido un cambio en el siglo XX que es muy interesante para entender esto.

De todas maneras, nos encontramos con que la ponencia de Francisco Gil Villegas sólo analiza los pensadores conservadores y deja de lado —cada uno tiene derecho a elegir a sus autores— lo revolucionario.

Como quiero abreviar todo esto, porque quienes deben hablar son los ponentes precisamente, sólo querría tocar un último problema, el de Weber y el parlamentarismo que él aborda. El ejemplo de Weber, como se ve en sus estudios políticos publicados recientemente, es el parlamento inglés. Obviamente no podía ser el alemán, puesto que era un parlamento totalmente autoritario y, además, un parlamento que no era un verdadero parlamento, puesto que sus decisiones en lo que se refería al Ejecutivo de Alemania no tenían de hecho ningún poder. Ahora bien, el parlamento inglés que Weber alaba, conoce y exalta es un parlamentarismo todavía muy restringido desde un punto de vista social; el parlamentarismo inglés no se abría plenamente a la democracia. Según algunos autores, es en 1868, con una reforma electoral que da el voto aproximadamente a las dos terceras partes de los ingleses varones —es decir, quedan todas las mujeres y una tercera parte de Inglaterra todavía sin voto. Con todo, es el modelo de Weber, y yo creo que es precisamente el modelo de Weber porque es un parlamentarismo en el fondo muy restringido, es un parlamentarismo que es liberal, pero no democrático. El problema de la democracia sigue ahí pendiente y sigue pendiente hasta nuestros días.

El segundo punto es, referente a Weber, la descentralización, porque él vive en un país ampliamente descentralizado, como es Alemania, a pesar de ser un país que se transforma desde 1870 en un imperio, y que él mismo se califica en más de una ocasión como imperio autoritario.

Para terminar, diría que la ponencia de Francisco Gil me parece perfecta en los autores que expone, pero me parece que está amputada de una parte, y es esta parte precisamente el pensamiento que pudiéramos llamar revolucionario, que, por un lado, puede ser anarquista, por otro lado ser socialista, pero que es de importancia decisiva en el momento en que escriben los autores de los cuales él se ocupa.

En un país donde la cultura cívica suele ser primordialmente configurada por las palabras del gobierno, una tarea genuina de la academia es revisar el contenido del discurso político, para medir su consistencia lógica y su validez histórico-social. La reconstrucción lógica e histórica del discurso gubernamental arroja como resultado, si es el caso, una crítica tan fuerte o más fuerte que la simple oposición de otro discurso político que, frecuentemente, se pretende "crítico" por el solo hecho de decir palabras y frases, que no coinciden con el lenguaje gubernamental, pero quizá conceptualmente equívocas e históricamente no validables. La expansión de la vida pública en México, que es una de las condiciones necesarias de la democratización y descentralización política del Estado nacional, ha tenido tradicionalmente una de sus fuentes principales en el discurso de los intelectuales. Y esto ha sucedido cuando el discurso de los intelectuales ha evitado caer en un "lenguaje privado", desencadenando movimientos de opinión pública. Y cuando su discurso, fiel al orden lógico y a la explicación histórica, ha logrado que sus palabras se sustenten en conceptos unívocos y precisos, aunque no simples, y sus frases expresen enunciados causales históricos controlables intersubjetivamente. Resulta difícil sustentar la tesis de que la contribución de los intelectuales al ensanchamiento de la vida pública mexicana no deba descansar en un discurso riguroso y enteramente controlable y que, en cambio, como cualquier otro discurso político de partido, corporación o secta deba seguir la "exitosa" regla técnica o táctica de la ambigüedad conceptual y la de la autoritaria pretensión de irrefutabilidad. En este caso, se perdería no tan sólo lo específico sino la dignidad del discurso académico. Esta observación inicial obedece a la preocupación de que la actual vida pública mexicana comienza de golpe a llenarse de grandes categorías fundantes que determinan la legislación estatal, el plan de gobierno y la ideología de legitimación del sistema y que, empero, pese a su pretensión fundante, no parece pueden ser fundadas en el sentido en que son dichas. No preocupa tanto la producción y el productor de esas potentes categorías ("descentralización", "planificación democrática"...), si bien nos caigan pedradas desde arriba como destino público indiscutido, cuanto el contenido de las mismas. Es decir, menos su origen y más su validez. Sobre todo cuando parecen no tener el rango de un pasajero discurso gubernamental sexenal sino el de una ideología estatal naciente, de fin de siglo, con pretensiones de innovar la cultura política del país y de reconfigurar los criterios de legitimidad del sistema. Por esto, la revisión que Gil Villagas hace de las categorías políticas me parece un ejercicio genuino de cómo la inteligencia puede y debe intervenir en la vida pública, sin dejar de ser inteligencia rigurosa y sin renunciar a opinar sobre lo público.

Su tesis es, cuando menos, conceptualmente precisa y controlable intersubjetivamente. No hay implicación lógica entre el concepto "democracia" y el de "descentralización", ni su articulación histórica es causalmente necesaria en ninguno de los dos sentidos en que se pretenda establecer la relación. Lo mismo vale para la relación lógica e histórica que se quiera establecer entre "democracia" y "planificación". Su implicación lógica (cultural) y su articulación causal (histórica) es dada por otros factores que son las condiciones decisivas, las necesarias y suficientes, para que se establez-

ca tanto la implicación lógica de los conceptos como la extensión causal de los dos procesos históricos. Por consiguiente, sólo a condición de incluir explícita y argumentativamente estos otros factores es consistente el discurso gubernamental y la ideología estatal; y sólo a condición de promover o de no impedir la aparición y el desarrollo de esos otros factores es posible la realización del hecho político, históricamente inédito, de la descentralización-democracia, del Estado federal, de los Estados Unidos Mexicanos como genuina República y República federal.

Para la argumentación de su tesis Francisco Gil se mueve dentro de una línea teórica bastante homogénea, con fundamento y énfasis en la problemática y teoría de Max Weber. Esta línea lo lleva a identificar los otros factores (bajo las condiciones actuales de Estado de derecho formal, altamente burocratizado) en una parlamentarización activa, cuya posibilidad reside en una pluralidad de burocracias en libre y pacífica competencia. En el fondo, Gil Villegas ubica weberianamente el problema y el experimento crucial y en el eje burocracia-democracia o, si se quiere, en el eje Ejecutivo monopólico-Legislativo plural y competitivo. En este sentido retraduce y recalifica el dicho toquevilliano de "instituciones locales cívicamente vigorosas" con la denotación weberiana de "burocracias civiles (económicas) en competencia real y pacífica con las burocracias estatales", y con la denotación weberiano-schumpeteriana de "burocracias partidarias en competencia real y pacífica por la captación del voto". En este sentido, el factor decisivo, la condición necesaria y suficiente, para la articulación entre descentralización y democracia, es la pluralidad y la competencia de organizaciones civiles y políticas en el Estado. Sin esta condición no hay tal articulación y sí, en cambio, una burocratización o autoritarismo en escala, micropoderes regionales y locales, burocráticos o políticos.

Tiene razón en subrayar que, en la cuestión del Estado contemporáneo, el manejo de la cantidad no implica ni lógica ni causalmente el salto a la calidad de la descentralización-planificación democrática. Subrayar el tamaño del Estado, al que algunas teorizaciones contemporáneas atribuyen la causa de la crisis política, económica y administrativa del *welfare* y del populismo, no ayuda a un planteo productivo de la cuestión. Una reducción de la intervención estatal y una ampliación de la hoy eufóricamente llamada "sociedad civil" no es garantía de descentralización y democracia, si por ejemplo la "microfísica de los poderes" (cacicazgos, parentescos, liderazgos espurios, iglesias, patrones. . .) ocupara la sociedad civil en lugar de organizaciones plurales y competitivas, si los pequeños poderes se apoderaran de los espacios públicos de la sociedad. Tiene también razón Gil Villegas en recordar que otra tradición teórica, la marxista, que pone el énfasis en la apropiación social de los medios de producción como la condición necesaria y suficiente de democracia real y autonomía social, es, cuando menos, refutable en lo que concierne a su suficiencia para la democratización general y local del Estado.

Reconocidos y aceptados estos enunciados de Gil Villegas me permito hacer las siguientes observaciones. La primera, dentro del mismo universo teórico de Weber; la segunda, de carácter general.

1) Si la problemática política de Weber focaliza (y restringe) el proble-

ma de la política moderna en la tensión entre burocracia y democracia, es congruente que su respuesta y propuesta apunte a una parlamento plural y competitivo de partidos organizados de masas, por cuanto considera que estas organizaciones serían las únicas capaces de controlar, instrumentar y orientar a la burocracia gubernamental del Estado, que dejada a sí misma terminaría por cancelar la sustancia de la política misma. Propone un parlamentarismo activo sólo porque considera que el parlamento (plural y competitivo) es hoy el lugar de generación y selección de los "líderes políticos profesionales", opuestos a los funcionarios tecnoburocráticos y capaces de someterlos, así como también opuestos a los funcionarios de "la maquinaria de partido" y capaces de someterlos. La cuestión de la democracia se inserta entonces en la cuestión mayor y radical del *liderazgo político* del Estado. Por ello, no es casual que su concepto de democracia remate en el debatido concepto de *Führerdemokratie*, democracia de líder, con líder y gracias al líder. La democracia está en función de la producción de un líder plebiscitario, y sólo el liderazgo político de masas hace posible la democracia, en el sentido preciso de resistencia a y reorientación de la burocracia administrativa de Estado. Si el ámbito de la problemática inicial de Weber es democracia de masas vs. administración centralizada de masas, la única pregunta posible en la cabeza y en la teoría de Weber es cómo lograr el control y la instrumentalización de la burocracia, sea ésta centralizadora o no, planificadora o no, aunque para él la tendencia propia (típico-ideal) de toda burocracia sea hacia la centralización y la planificación (ver su obsesivo tema de la "racionalidad"). Más cerradamente, ¿cómo impedir que el ejecutivo que, de suyo (típico-idealmente), es el líder político del Estado no decaiga en líder burocrático, no maneje el Estado como gerente de empresa, con todos los peligrosísimos riesgos que ello entraña para la política interna y exterior del Estado? Él ve en el Estado contemporáneo una inflexión tendencial del liderazgo político en liderazgo burocrático, "sin convicción y sin responsabilidad". Y esta tendencia la ve en acto en la situación alemana de su época, a la que califica como "el legado de Bismarck".

A lo que quiero llegar es que en Weber "parlamento activo" y "pluralidad de organizaciones" poco tienen que ver con un concepto y con una propuesta *democrática* de la democracia, v.gr. a la Rousseau o a la de todos aquellos que entienden y enfatizan la democracia como autogobierno-autolegislación, autonomía-autobligación del pueblo: el Estado como expresión y realización de una voluntad general. También poco tiene que ver con una concepción y una propuesta *liberal* de la democracia, v.gr. a la Constant o a la de todos aquellos que entienden y enfatizan la democracia como ejercicio para limitar con exactitud el perímetro de la acción del Estado y restringirla, de manera que no frene o sofoque la libre iniciativa de los individuos y grupos privados. Sin duda Weber se recarga más en el concepto liberal de la democracia que en el concepto democrático de ella, pero sabe también que el liberalismo económico y político ha ocasionado la aparición de las masas, desposeídas, proletarias y clasemedieras, diversas quizás en su posición dentro de las relaciones de producción, pero muy poco diferentes en su cultura política, en su vida pública y, por ende, muy poco diversas en la manera de entender y argumentar sus intereses particulares para con-

vertirlos en intereses generales de Estado.

A la cultura cívica de las masas no se le puede, realistamente, atribuir las cualidades de ilustración, eticidad, autorreflexión, "espíritu público", conciencia del interés general, que los filósofos políticos del siglo XVIII y comienzos del XIX le atribuían. Weber, como Pareto, Schumpeter, Michells, son devastadores y sepultan este supuesto que fungió de principio fundante de la República y de la opinión pública como momento de construcción racional de la política. Lorenzo Meyer aludió en su ensayo a esta restricción real de la teoría liberal o conservadora mexicana del siglo XIX. Dicho al margen, replantear hoy, exclusivamente, la cuestión de la democracia con la gramática de la filosofía política (clásica o moderna), sin querer salir de ella, sin revisarla en sus supuestos y principios, es insuficiente y hasta no pertinente. Decisivo, entonces, es llevar a la conciencia pública los intereses de las masas, a veces inmediatos y particularistas, a la vez que argumentarlos globalmente para que sean generalizables en leyes de Estado y en disposiciones administrativas de gobierno; generalización que, dada la heterogeneidad o complejidad social de los intereses, exige no sólo competir sino también concertar, excluir e incluir, oposición y conciliación. Ahora bien, desde la óptica de Weber, la generalización de intereses puede suceder estatalmente mediante liderazgo de prestaciones (administración y planificación) o mediante liderazgo político de proyecto y legislación. Considera al líder político como el generalizador de intereses, al menos en un doble sentido: en un primer sentido, el líder político impide que los funcionarios, por la superioridad de sus conocimientos especializados y sus razones técnicas, determinen y discriminen lo que debe ser considerado como el interés general interno y exterior del Estado, excluyendo o limitando la iniciativa de individuos y grupos sociales en su producción y configuración y, a causa de esta marginación, poniendo en peligro la estabilidad interna del Estado y debilitando su posición internacional. En segundo sentido, el líder político representa los intereses, pero también los transforma y los trasciende; no sólo los recoge y repite como un simple delegado sindical en asamblea, sino los coloca en el nivel político, argumentando y actuando los intereses y demandas en relación con la unidad y potencia del Estado que, una vez erosionada o perdida, imposibilitaría, sin más, cualquier realización de intereses y cualquier satisfacción de demandas. Este líder político plebiscitario, por su fuerza-consenso de masas, tiene la capacidad de enfrentar, restringir y doblar la maquinaria del Estado y la del partido, expresando y desahogando la iniciativa civil (momento *liberal* innovado y ampliado) y tiene también la capacidad de transformar el interés particular en voluntad general (momento *democrático* innovado y ampliado).

Este *memorandum* de la *Führerdemokratie* no persigue la finalidad de defender la teorización weberiana, sino de llamar la atención sobre el hecho de que la condición necesaria de la unidad e indivisibilidad del Estado es, sin más, una *condición política*, un liderazgo político. Si el Estado, en el nivel de *régimen* jurídico-público, es República federal, es descentralización de poderes políticos y por ende descentralización administrativa, en tanto podrá ser Estado en cuanto realiza la condición del liderazgo político. Si el Estado, en el nivel del *gobierno* del Estado, ejerce su gobierno en términos de un

plan y de planificación democrática, en tanto será Estado en cuanto realiza la condición del liderazgo político. Sin liderazgo político hay ingobernabilidad con o sin planes y programas. Sin él hay descomposición estatal con o sin régimen federal, con o sin descentralización.

Descentralización política, desconcentración administrativa, planeación democrática, son momentos y aspectos del Estado nacional y sólo dentro de él tienen sentido y viabilidad. La condición de su existencia es la unidad e indivisibilidad de la República. Y ésta, realistamente, tiene su condición en el liderazgo político. De la misma manera, la condición de existencia de un liderazgo político efectivo es la pluralidad competitiva de las organizaciones, la competencia política, en la que Francisco Gil insistió como el factor que hace posible la conexión lógica e histórica entre descentralización y democracia, entre planificación y democracia. Imaginemos por un momento la ausencia de un líder del Estado nacional, no nos plantearíamos como históricamente relevante la cuestión de la descentralización, desconcentración, planificación, sino la decimonónica cuestión de la "unidad nacional". No es casual que Weber, al final de su vida, creyera ver la solución alemana en un encuentro entre el parlamentarismo activo británico y el *presidencialismo* norteamericano. Un presidencialismo que, empero, resulta de la lucha competitiva entre partidos por la obtención del poder del Estado.

Esto nos alerta a no pensar tan optimistamente que comporte un buen resultado político una concepción y práctica de la descentralización y de la planificación como procesos de enfrentamiento y erosión del liderazgo político, del presidencialismo como figura institucional (sólo en este sentido). El liderazgo político del Estado es un bien político escaso y un recurso político no fácilmente renovable. Tampoco la democracia se ejerce en contra del liderazgo —y hoy está en boga pensarlo así, con restaurada sonoridad rousseauiniana comunitarista y orgánica. Se ejerce en cambio para producirlo. Lo que hoy está en cuestión son precisamente las condiciones de producción del liderazgo político. No el presidencialismo, sino su manera de producirlo. Evidentemente un cambio en su proceso de producción política, cambiaría el producto en sus características tradicionales, hoy objeto de cuestionamiento. Y bajo las actuales condiciones políticas y económicas del país, parece ser que la manera idónea de producir el liderazgo presidencial es la de una pluralidad competitiva de organizaciones civiles y partidos políticos, a lo largo y ancho de una vida pública expansiva. ¿Cómo entonces lograr una pluralidad competitiva que produzca líderes sociales y líder estatal, más allá de funcionarios competentes técnicamente y más allá de poderosos micropoderes sindicales, municipales, ejidatarios, gremiales, universitarios, empresariales, publicistas, que son quizá, eventualmente, condiciones necesarias pero de suyo, de ninguna manera, suficientes para el liderazgo nacional y para la unidad del Estado nacional?

2) Más allá de las tesis weberianas, conviene también subrayar otras condiciones o factores que parecen ser necesarios para la articulación lógica e histórica entre descentralización y democracia. Las tesis de Gil Villagas se han movido, por razones obvias de especificidad en su objeto de estudio, dentro del marco del Estado, jurídica y territorialmente entendido. Desde esta perspectiva es coherente que se preste atención a las organiza-

ciones civiles y políticas (partidos) y a las instituciones locales, como es correcto y también fundamental el acento en un poder legislativo plural y competitivo. Pero si enriquecemos (no sustituimos) la visión jurídico-territorial del Estado, propia de las teorías constitucionalistas, con la visión politológica o sociológica del Estado, entonces es pertinente y necesario introducir otros factores complementarios como condiciones para el logro de la buscada articulación.

En este punto de vista complementario sería necesaria, pero no suficiente, la existencia de partidos políticos plurales y competitivos, de un parlamentarismo activo. No bastaría la descentralización jurídico-política hacia los estados federados y los municipios libres, en los que los partidos nacionales y/o locales competirían por el voto. Se debería añadir la descentralización política de las organizaciones sociales del trabajo, del saber, de la comunicación, de la vida social cotidiana (sindicatos, escuela, medios de comunicación de masas, asociaciones urbanas, grupos campesinos. . .). Las tocquevillianas "instituciones locales vigorosas", ya no primordialmente entendidas en sentido territorial, son precisamente los lugares en que sucede la vida social de individuos, grupos, clases. Poco se avanzaría hacia la conjunción entre democracia y descentralización, si por ejemplo los sindicatos no tuvieran la posibilidad de decidir libremente su vida interna, de elegir sus líderes, de configurar sus demandas, argumentarlas y hacerlas valer. Si en las universidades sus actores académicos no tuvieran la oportunidad de diseñar su vida de docencia e investigación, inhibidos por autoridades y burocracias. Si el acceso a los medios de comunicación quedara bloqueado a la información y opinión de los actores sociales, permaneciendo canales y programas bajo el control de sus propietarios privados o gubernamentales. Si la cotidianeidad urbana y rural no diera algún espacio a formas de manifestación y organización, sistemáticas o eventuales, para dar desahogo y dirección a demandas de calidad de vida. Se podrían enlistar muchos otros ejemplos de vida pública reprimida o frenada por agentes y organizaciones incorporadas al aparato gubernamental central, partidario o burocrático.

No basta al menos para el caso de México, plantear el problema de la fusión entre democracia y descentralización en el marco del Estado-régimen. Es productivo teórica y prácticamente extender el planteo de la cuestión hasta el terreno del Estado-sistema político. Los movimientos de autodeterminación de las organizaciones sociales en los lugares de su vida cotidiana serían condiciones para allanar el camino al encuentro histórico entre democracia y descentralización. Tarde o temprano generarían nuevas experiencias políticas y una nueva cultura cívica, ofrecerían sólida base y referencia para el ejercicio de la opinión pública y de la "consulta popular" del plan gubernamental, a la vez que abrirían un terreno más fecundo para la acción de los partidos políticos y obligarían a su competencia. De todos modos, esta propuesta, vista teóricamente, no es más que otra manera de formular, ante la compactez de la vida política mexicana, la necesidad de "organizaciones plurales y competitivas" en el territorio de la sociedad política y en el terreno de la sociedad civil.

EL PROYECTO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GOBIERNO MEXICANO (1983-1984)

ULISES BELTRÁN
SANTIAGO PORTILLA

La excesiva centralización de todos los aspectos de la vida nacional es uno de los principales problemas que 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. . ."¹

En su mensaje de toma de posesión reiteró su compromiso de impulsar la descentralización y precisó que iba a promover la trans-

¹ Mitin en Querétaro, Qro., 31 de mayo de 1982. Miguel de la Madrid, *Manual síntesis de pensamiento político*, Partido Revolucionario Institucional, Coordinación General de Documentación y Análisis, México, 1982, p. 96.

ferencia a los estados de la educación básica y normal y los servicios de salud a población abierta que presta la 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.² Este proyecto se ha traducido en un conjunto de acciones que van desde reformas a la Constitución, hasta meras transferencias administrativas.

En este ensayo nos proponemos ofrecer una visión integral de ese conjunto de acciones en la que daremos cuenta tanto de los instrumentos y acciones que están directamente relacionados con la descentralización, cuanto de los que por sus resultados se espera que concurran al mismo fin.³

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 este sentido, descentralización es el fortalecimiento de la autonomía de 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 actual ofrece un conjunto de definiciones que precisan la forma en que distinga estos 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 forme parte de la Administración Pública Federal, y b) territorial, cuando se transfieren programas y recursos hacia los niveles estatal o municipal.⁴

² Miguel de la Madrid, "Protesta de Ley como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1º de diciembre de 1982", en *Testimonio Político*, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, 1984, Tomo 1, pp. 30-31.

³ Lo que aquí presentamos es, básicamente, material de Alejandra Lajous *et al.*, *Las razones y las obras, crónica del sexenio de Miguel de la Madrid*, Unidad de la Crónica Presidencial, Fondo de Cultura Económica, México, 1984 y 1985, 2 ts.

⁴ *Programa Nacional de Salud, 1984-1988*, Subsecretaría de Planeación, Secretaría

La desconcentración y la delegación de facultades se describen como actos jurídico-administrativos que permiten a un funcionario y al titular de una dependencia transferir facultades a un subordinado o 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

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 dio lugar en los estados y el conjunto de acciones de apoyo a los municipios es lo que el régimen denomina reforma municipal. Éste es, a mediano y largo plazo, uno de los instrumentos más importantes para la descentralización.

Reformas al artículo 115 constitucional

La iniciativa de reformas al artículo 115 tiene como finalidad asignar a los municipios fuentes de ingresos intocables, para que puedan atender los servicios públicos que les son propios, y fortalecer su independencia política.⁶

ría de Salud, México, 1984, p. 160. Véase la serie *Cuadernos de descentralización*, Secretaría de Salud, en donde se hallan los principales documentos sobre descentralización del sector.

⁵ *Ibid.*, p. 161.

⁶ En la serie *El marco legislativo para el cambio*, editada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, están publicadas las iniciativas de ley del Ejecutivo federal ante el Congreso de la Unión. La publicación incluye la iniciativa del Ejecutivo, los dictámenes y diarios de debates de las dos cámaras, la votación y el decreto promulgatorio de las reformas propuestas. Las relati-

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 sólo a aquellos con más de 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 precisa el procedimiento a seguir (hasta ahora ausente en la Constitución) 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 ayuntamientos 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 hasta ahora 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, limpieza, mercados y centrales de abasto, 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 el aspecto económico la reforma puede propiciar un proceso de descentralización importante. El texto anterior señalaba únicamente que los municipios administrarían su hacienda, formada por

vas a la reforma al artículo 115 constitucional se encuentran en el t. 3, pp. 11-18, mayo de 1983. Para mayor información véanse también las comparecencias ante el Senado del Secretario de Gobernación y del Procurador General en diciembre de 1982. (*Cuadernos del Senado*, México, 1983, núms. 9 y 11, respectivamente.)

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 Únicos 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. En otro párrafo se añade que estos convenios se celebrarán también entre los estados y los municipios.

Un problema constante de los trabajadores al servicio de los municipios ha sido la inseguridad e inestabilidad laboral, pues, con frecuencia, al cambiar el ayuntamiento se sustituía a todos los 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 fue presentada ante la Cámara de Senadores el 6 de diciembre de 1982 y aprobada por el Congreso el 27 de diciembre sin ninguna enmienda sustantiva. La reforma fue 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.

Consulta sobre la reforma municipal

El decreto por el que se promulgó esta reforma, el 2 de febrero de 1983, ordenaba en su artículo segundo que en 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 refor-

mar 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. Asimismo, las contribuciones locales y participaciones económicas que el nuevo artículo otorga a los municipios serían percibidas por éstos a partir de enero de 1984.⁷ Entre el 18 y el 21 de octubre de 1983 se celebraron reuniones de "consulta popular para la reforma municipal" en las ciudades de Saltillo, Mazatlán, Veracruz y Toluca, para orientar los cambios que habrían de hacerse antes que las legislaturas estatales procedieran a aplicarlos en sus respectivas entidades.

Los temas generales de la consulta fueron cuatro: bases constitucionales de la organización municipal; mecanismos para democratizar la vida pública; bases de coordinación entre los gobiernos municipal, estatal y federal, y estructura y fortalecimiento del municipio. En las cuatro sedes se leyeron 3 517 ponencias que constituyen un importante acervo documental de las opiniones sobre la reforma y los problemas que habrá de enfrentar.⁸

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 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 fue 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 fue 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.

⁷ *Diario Oficial*, 3 de febrero de 1983, pp. 6-8.

⁸ *Democratización Integral, Consulta Popular para la Reforma Municipal. Memorias*, México, Secretaría de Gobernación 1983, 13 tomos.

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

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 a las 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 íntegra de mayoría relativa".

Mientras la consulta transcurría, algunos 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.

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 reforma legislativa municipal en todo el país. Con este acto concluyó la adecuación legislativa de las constituciones particulares de cada entidad y de las leyes secundarias federales y algu-

nas estatales que en su segundo artículo transitorio ordenó el decreto de reforma al artículo 115.⁹

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 pluralismo, pues los regidores de representación proporcional se sextuplican, y nacen a la vida adulta, al ejercer la facultad reglamentaria y ordenar su suelo".¹⁰

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-Municipios para regular la distribución de las participaciones fiscales.

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

⁹ *Participación Democrática*, 1984, núm. 1, México, Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.

¹⁰ *Ibid.*, p. 36.

1984, el Ejecutivo federal había expedido un decreto por el que todas las dependencias y entidades del gobierno federal debían elaborar sus 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.¹¹

*Estrategia y acciones en todas las secretarías
excepto Educación y Salud*

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

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

El programa parte de cuatro decisiones: dar apoyo al desarrollo de las actividades productivas regionales; impulsar el desarrollo social; consolidar y ampliar la infraestructura regional, fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales.

La desconcentración se hace delegando a las oficinas estatales de las entidades de la administración pública federal funciones, facultades y recursos. En general, el centro conserva las funciones de normatividad, supervisión y control, planeación y programación globales, y coordinación de las operaciones regionales. En los estados recaerán las decisiones operativas de los programas y servicios y la programación específica del uso de los recursos de la secretaría en el estado. Así, por ejemplo, se faculta a las delegaciones de la SARH en los estados para resolver diversos asuntos como el desarrollo de las campañas sanitarias y técnicas para el control de plagas; los trámites para la declaración y aprovechamiento de tierras ociosas, etc., y se otorgan nuevas facultades a las delegaciones de la SRA en los estados, tales como dictaminar expedientes de dotación y ampliación de ejidos, restitución de tierras, nuevos centros de población ejidal, así como lo relativo a la renovación de autoridades ejidales.

¹¹ Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.

En la transferencia de programas de desarrollo a los estados por medio de los CUD, el programa de descentralización pretende fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales, e incorporar a la toma de decisiones sobre el gasto federal en los estados a los sectores representativos y los tres niveles de gobierno mediante los Comités de Planeación del Desarrollo. En estos comités se programan los recursos presupuestales para el desarrollo regional asignados a dependencias federales y que se radican en cada entidad federativa, para asegurar que el gasto se ejerza en el estado para el cual se programó. Además, se pretende que decisiones de competencia claramente local queden en manos de los estados. Por ejemplo, la SARH conviene con los gobiernos de los estados la ejecución de obras complementarias como bodegas de insumos y revestimiento de canales, entre otros. Las Juntas Locales de Caminos de la SCT se transforman en organismos estatales, asignándoles recursos para la conservación de sus carreteras, y se les transfiere la programación, construcción y conservación de los caminos rurales.

Para descentralizar organismos coordinados sectorialmente, se conviene con los gobiernos estatales las modalidades y términos de su participación en varios organismos hasta ahora operados por el sector central. En otros casos, se incorpora a organismos del sector social en los consejos de administración con mayoría de acciones. En todos los casos, estas transferencias suponen la entrega de los activos fijos de la empresa en cuestión. La lista de entidades que el gobierno federal se propone transferir es muy amplia e incluye organismos como Cordemex al estado de Yucatán y otras. Además, en el programa se anuncia que se está preparando una reforma legal para que la industria paraestatal pague el impuesto predial a los municipios. Finalmente, en el programa se anuncia la reubicación, fuera de la zona metropolitana, de un amplio conjunto de oficinas federales de todo tipo.

Por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el gobierno se propone incrementar los montos de los créditos que se otorgan a los estados, se desconcentran decisiones crediticias hacia las sucursales de las Sociedades Nacionales de Crédito y se opera el servicio de Banca y Crédito bajo un esquema regional que comprende la fusión y consolidación de bancos específicos para las diferentes regiones del país.

De acuerdo al programa, la Secretaría de Programación y Presupuesto apoya las acciones de descentralización de las diferentes dependencias y entidades. Asimismo, continúa el proceso de reforma estructural del presupuesto, para asegurar una mayor participación de los gobiernos locales en la definición, seguimiento y control de las inversiones federales, para racionalizar los programas, y libe-

rar con mayor oportunidad los recursos de inversión pública.

El gobierno federal inicia con este programa el proceso de descentralización de su aparato administrativo, pero la naturaleza de las atribuciones de cada dependencia determinará el ritmo con que cada una avance. Sin embargo, el presidente ordenó que aquellas dependencias vinculadas con la actividad productiva, el campo y el desarrollo social, sean las que avancen más rápido y más a fondo.

La destrucción causada por los sismos de septiembre de 1985 fue más grave de lo que hubiera sido de estar menos concentrados los recursos, oficinas e información del sector público y privado, por lo que muchas de las decisiones que ya se habían anunciado en este Programa se apresuraron y, en muchos casos, se ampliaron a otros organismos e instituciones. Asimismo, el gobierno convocó un proceso de consultas que se espera den por resultado un plan más vigoroso de descentralización. Además, en la presentación del presupuesto de egresos de 1986 se puso especial énfasis en el fomento de la descentralización. En cualquier caso, es probable que las decisiones que al respecto se tomen sigan las líneas planteadas en la estrategia delineada por este programa.

Descentralización de la educación

El propósito de la descentralización educativa es la transferencia a los gobiernos estatales de la educación básica y normal que sostiene el gobierno federal.

La primera acción específica fue la desconcentración de los cursos intensivos de verano que se impartían cada año en la Escuela Normal Superior de México (ENSM).¹² La decisión de distribuir en 1983 los cursos en los estados de Sonora, Aguascalientes, Querétaro y Veracruz tuvo dos propósitos: elevar el nivel académico de los maestros e iniciar la descentralización educativa. El Plan Nacional de Desarrollo había señalado como punto toral de la política educativa elevar la calidad de la formación del magisterio y grupos opositores al gobierno se habían apoderado de la ENSM; en los veranos daban más importancia a la militancia antigobiernista y a la difusión doctrinaria del marxismo que al desempeño serio de los cursos. Dado que la ENSM era un centro importante en la formación de los profesores, la educación normal tendría un límite prefijado o, cuando menos, un obstáculo permanente mientras la ENSM estuviese en manos de este grupo. De ahí que la desconcentración de los grupos de verano fuese un paso político necesario para llevar a cabo

¹² *Diario Oficial*, 11 de abril de 1983, pp. 23-25.

los cambios que poco después se llamaron, hiperbólicamente, "revolución educativa". Clausurada la ENSM y desconcentrados los cursos de verano, el 23 de marzo de 1984 la SEP expidió un acuerdo por el que se elevó a grado de licenciatura la educación normal. Impartir los cursos de verano en varias sedes del interior también fue un paso exitoso hacia la desconcentración de los servicios educativos.¹³

La descentralización educativa entre 1983 y 1984 tuvo dos etapas: se inició el 8 de agosto de 1983, con la expedición de un decreto presidencial en el que se propuso la creación de un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada uno de los estados.¹⁴ El Comité estaría presidido por el gobernador y tendría un secretario técnico en representación de la SEP, como vocales, un representante de la SPP, otro del ISSSTE, el encargado de los servicios educativos de cada entidad y un representante por cada una de las secciones del SNTE acreditadas en el estado. Se dio a los comités la función de estudiar la situación de la educación básica y normal en cada entidad y proponer soluciones para los problemas que plantea su transferencia a los gobiernos estatales en lo administrativo, financiero, pedagógico y laboral. Por su parte, las delegaciones estatales de la SEP se convertirían en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar. Administrativamente, en el mismo decreto se dispuso la creación de una Coordinación General para la Descentralización Educativa en la Secretaría de Educación Pública.

La experiencia en la instalación y funcionamiento de los Comités Consultivos en los estados permitió que en 1984 se planteara un procedimiento más avanzado para lograr la descentralización: el 20 de marzo se publicó y entró en vigor un nuevo "Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal", y propone mecanismos alternativos a los establecidos en el documento del año anterior.¹⁵

El decreto prevé establecer Acuerdos de Coordinación entre el gobierno federal y los estatales, en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo. Los acuerdos tendrían el propósito de establecer "modalidades y mecanismos para la prestación en forma coordinada" de los servicios federales y estatales de educación básica normal. En el decreto se señalan bases para la descentralización, por las que se garantiza la preservación de los principios contenidos en el artículo 3 constitucional para la educación, se conservan las facultades de la SEP para la formulación de planes y programas para

¹³ *Diario Oficial*, 23 de marzo de 1983, pp. 15-16.

¹⁴ *Diario Oficial*, 8 de agosto de 1983, pp. 23-24.

¹⁵ *Diario Oficial*, 20 de marzo de 1984, pp. 10-11.

toda la República, así como para el control, supervisión y evaluación del sistema educativo en su conjunto; las mismas bases consideraran conveniente mantener el régimen jurídico y administrativo de los servicios federales; igualmente, se mantendrá la relación laboral de los trabajadores de educación básica con la SEP y con los gobiernos estatales, según el régimen actual de cada plantel, sin afectar los derechos individuales y colectivos vigentes.

En el marco de los Acuerdos de Coordinación se crearía en cada estado un Consejo Estatal de Educación Pública, presidido por el gobernador e integrado con representantes de la SEP, la SPP, las áreas educativas de la entidad y las dependencias estatales financieras y de presupuestación, y con la participación de representantes de los trabajadores de la educación. La función de estos consejos sería la implantación de mecanismos para la descentralización y para el desarrollo de los servicios educativos. También se crearía en cada entidad una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública, encargada de la administración conjunta de los servicios federales y locales. En los acuerdos, se establecerían las bases para que la federación ponga a disposición de los estados los recursos financieros y materiales para el servicio educativo básico y normal, que ahora posee. En los artículos transitorios del decreto se señala que conforme se establezcan en los estados los consejos y las direcciones de servicios coordinados, desaparecerán los comités consultivos y las unidades de servicios a descentralizar creados conforme al decreto de 1983. Se recomienda a los estados en que esos organismos no se hubiesen creado, acogerse a este segundo decreto. Conforme al mismo, para agosto se habían firmado doce Acuerdos de Coordinación, con los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas; Michoacán fue el primero en que se instaló el Consejo Estatal de Educación, el 24 de septiembre.

La prestación coordinada de los servicios de educación en esos estados es un paso de gran importancia en el proceso de la descentralización educativa, ante la que hubo diversas reacciones. En particular, el SNTE vio en ella la posibilidad de que se debilitara su estructura, pues en un principio, cuando no estaban definidos los mecanismos precisos, los dirigentes del magisterio temieron que el control de la educación básica por los estados implicara el fraccionamiento del sindicato. El decreto del 20 de marzo dispuso esas dudas. Tanto el presidente de la República como las altas autoridades educativas afirmaron en diversas oportunidades que la descentralización no sería posible sin el concurso de los profesores. Por fin, los dirigentes nacionales del SNTE externaron su apoyo a la descentralización educativa.

Descentralización de los servicios de salud

Al anuncio hecho por el presidente al tomar posesión de su cargo siguió una iniciativa de reforma al artículo 4 constitucional, en diciembre de 1982 y la Ley General de Salud en noviembre de 1983. Por estas reformas se repartió la competencia sanitaria entre la federación y los estados con criterios descentralizadores. Los aspectos normativos quedaron bajo la responsabilidad federal y todo lo demás bajo la de los estados.¹⁶

El 8 de marzo de 1984 se publicó en el *Diario Oficial* un decreto por el que se descentralizan a los estados los servicios de salud que presta la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y los que proporciona el IMSS en el Programa de Solidaridad Social con Participación Comunitaria denominado IMSS-Coplamar.¹⁷ El decreto del 8 de marzo amplía el de 30 de agosto de 1983, que estableció las bases para la descentralización de los servicios que presta la SSA. Entre los considerandos del decreto del 8 de marzo se dice que "la descentralización de ambos sistemas deberá conducir a su integración funcional en una primera etapa, y orgánica en la segunda, para que, con los servicios locales, se formen sistemas estatales de salud". La primera etapa consistiría en la coordinación programática de las instituciones y la segunda en la fusión de las mismas en una sola organización.

El decreto señala que la descentralización en su segunda etapa se hará mediante acuerdos de coordinación con los estados, según el Convenio Único de Desarrollo firmado entre el gobierno federal y cada uno de los estatales. Además, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la SSA y el IMSS elaborarán Programas de Descentralización de los Servicios de Salud para Población Abierta, con los criterios especificados en el decreto. Según estos criterios, durante 1984 se establecería la coordinación programática entre los servicios de la SSA y los del IMSS-Coplamar, y en 1985 se iniciará la descentralización a los estados, que se terminará en todos en 1986.

Otro de los criterios indica que "en cada una de las fases del proceso de descentralización, será prioritario cuidar que no se generen deterioros en la operación de los servicios, que se amplíe la cobertura y la calidad de éstos y que se abatan duplicaciones y omisiones". Después se estipulan las facultades con que contarán los gobiernos estatales en el proceso descentralizador. Otros artículos del decreto precisan que los gobernadores presidirán los Consejos

¹⁶ Véase *El marco legislativo para el cambio*, t. 3, pp. 351-418, mayo de 1983, y tomo 7.

¹⁷ *Diario Oficial*, 8 de marzo de 1984, pp. 6-8.

Internos de los Servicios Coordinados de Salud Pública, así como los Consejos de Vigilancia del programa IMSS-Coplamar. Igualmente, se establecerán Comités de Operación del programa IMSS-Coplamar, con representación de organizaciones sociales vinculadas al mismo, en particular la Confederación Nacional Campesina (CNC), dada la cobertura rural del programa. El decreto manda que la SSA y el IMSS elaboren el Programa Nacional de Atención a Población Abierta, así como los programas estatales respectivos. En cumplimiento de este decreto, durante el resto de 1984 se firmaron los acuerdos de Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Salud a Población Abierta con los gobiernos de las 31 entidades federativas y del D.F. Las etapas en la descentralización están concebidas en función de las características de cada entidad federativa, que determinan la velocidad del proceso en cada estado.

La descentralización del sector salud comprende la desconcentración y la descentralización propiamente dichas. La primera será aplicada por todas las instituciones del sector, en particular las de seguridad social. La segunda se centrará en los sistemas de atención a población abierta de la SSA y el programa IMSS-Coplamar, "así como en la coordinación programática de los servicios de salud a cargo de los gobiernos de las entidades federativas", y del D.D.F.

En la práctica, además de la firma de Acuerdos de Coordinación con todos los estados, en 1984 se concluyó la coordinación programática de los servicios a la población abierta de la SSA y del IMSS-Coplamar conforme al decreto del 8 de marzo. Para iniciar la segunda etapa, el 1 de septiembre entró en vigor un acuerdo del titular de la SSA, Guillermo Soberón Acevedo, "por el que se desconcentran facultades a los Servicios Coordinados de Salud Pública en las entidades federativas, órganos desconcentrados por territorio, de competencia coordinada, con el propósito de darles autonomía operativa".¹⁸ En los considerandos del acuerdo se señala que los Servicios Coordinados son el medio para avanzar en la descentralización y, en particular, que ocho estados (Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Sonora y Tlaxcala) "han decidido iniciar acciones que fortalezcan la gestión descentralizada de los servicios de salud en sus respectivas jurisdicciones".

En el primer artículo del acuerdo se describen detalladamente las facultades que se desconcentran a los Servicios Coordinados de Salud Pública de los estados mencionados en las siguientes materias: investigación y desarrollo; planeación, programación, evaluación y modernización administrativa (concertación con los sectores social y privado y consulta popular); regulación sanitaria (control de

¹⁸ *Diario Oficial*, 31 de agosto de 1984, pp. 6-15.

la salud ambiental y ocupacional); servicios de salud; administración (abastecimiento de bienes de insumos y capacitación y desarrollo de personal); control (auditorías y atención de quejas y denuncias), y revisión de leyes y reglamentos y gestión jurídica regular. El artículo 2 indica que los recursos destinados a las unidades centrales para el ejercicio de las facultades desconcentradas se transferirán proporcional y gradualmente a los Servicios Coordinados. El siguiente artículo condiciona el ejercicio de las facultades desconcentradas "a los avances en la ejecución de los programas de desconcentración", bajo la normatividad de las unidades administrativas de la SSA. El artículo 4 orienta a estas unidades y a los Servicios Coordinados a lograr la consolidación de la autonomía operativa de éstos; el 5 manda la elaboración de un programa de capacitación del personal de esos servicios, a fin de cumplir eficazmente con las funciones que se desconcentran.

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 SPP, 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 esta política regional, que el plan define como "las bases generales de la política de descentralización".¹⁹

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 impulsar el "desarrollo estatal integral", para lo cual se han emprendido las siguientes acciones.

Sistema estatal de planeación democrática y Convenio Único de Desarrollo

Este sistema se establece para tratar que los estados promuevan y administren su proceso de desarrollo. Lo que se busca es elaborar

¹⁹ *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, p. 375. En adelante PND.

con los estados las propuestas anuales de inversión en ellos, tanto federal como estatal.

Planeación y acuerdo se hacen en los Comités 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 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 parte pequeña del gasto total se planea en los Coplade.

El Convenio Único de Desarrollo (CUD) es el instrumento jurídico, administrativo y financiero por el que el gobierno federal se propone 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 educación y salud; paulatinamente, se busca que se incorporen al convenio todos los programas federales de alcance regional.

El CUD tiene sus antecedentes en los Convenios Únicos de Coordinación. Éstos son 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.²⁰ 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

²⁰ Un buen análisis del tema se encuentra en Pablo Armida Graham, *Federalismo fiscal. El caso de México*. Tesis, ITAM, México, 1983.

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.

Integración 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, que comprende los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit; en octubre se presentaron el programa del Sureste, que incluye Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán, partes de Veracruz y Oaxaca, y el programa de la Zona Metropolitana de la ciudad de México y Región Centro; finalmente, en noviembre se dio a conocer el programa de Zonas Áridas, en el que intervienen los estados de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Durango, Zacatecas, Aguascalientes y San Luis Potosí.

Estos programas están diseñados conforme a las características, problemas y necesidades de cada región y aun de cada subregión en que aquéllas se dividen. Esta forma de planeación regional no implica una administración distinta o autónoma de las administraciones estatales, sino una coordinación entre éstas; cada estado se encarga de llevar a cabo el programa en su jurisdicción complementando 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 Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán, y Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas, arrancando en mayo, y el de la Cuenca del Coatzacoalcos, en octubre.

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 fue 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 reflejan una distribución desigual del ingreso y una especulación inmobiliaria excesiva, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se propuso, para constituir un sistema urbano nacional 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.²¹

En cuanto a la ubicación de las zonas de desarrollo urbano en el territorio nacional, el gobierno se propone 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 más dispersa. La selección de estos centros alternativos a la megalópolis capitalina, a Guadalajara y a Monterrey se haría 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 ciuda-

²¹ PND, pp. 242-246.

des, se impulsarán centros rurales donde se concentren 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 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 transfieran a los estados y municipios, así como con terrenos ejidales y comunales susceptibles de aprovechamiento urbano o industrial. Esos 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 estas proposiciones básicas, en agosto de 1984, se presentó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.²² 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 distorsionan 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 las ciudades y deterioro del medio físico. Las carencias abarcan suelo, infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios públicos.

Para lograr sus objetivos —dentro del capítulo de estrategias— el programa plantea la formulación del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano. Este sistema se compone de 168 centros de población, divididos en ciudades grandes, medias y centros de apoyo. Las ciudades grandes son aquellas que sobrepasan ampliamente el mi-

²² *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ecología, 1984-1988*, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1984.

llón de habitantes. Según el programa, estas ciudades deberán controlar y racionalizar su crecimiento, entre otros, por medio del autofinanciamiento creciente 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 de principal comprador de productos regionales.

Se seleccionaron 59 ciudades medias (aquellas que tienen de 100 000 a un millón de habitantes) por ser las que presentan condiciones más favorables para que ahí se produzca el futuro crecimiento demográfico y económico del país. Se fortalecerán y diversificarán sus actividades económicas, y se les dotará de los servicios y equipamiento urbano que requieren para satisfacer la demanda de sus habitantes y para que estén en posibilidad de atraer los grupos migratorios que actualmente se dirigen a las grandes ciudades. Con esto se procura que estas ciudades medias se conviertan en nuevos centros de desarrollo regional.

Los centros de apoyo comprenden 106 poblaciones que, en general, no tienen más de 100 000 habitantes. Fueron seleccionados para que ayuden a otros centros mayores con especialización agropecuaria, turística, de servicio e integración rural.

Para lograr el ordenamiento y desarrollo dentro de los centros de población, el programa establece la formulación de los planes de desarrollo de cada una de las 168 localidades. Con base en estos planes se constituyen las reservas territoriales y se les dotará de los servicios y equipamiento urbano necesarios. La constitución de reservas territoriales obedece a la necesidad de crear una oferta amplia, oportuna y autofinanciada de suelo urbano, para lo que se creó el Sistema Nacional de Suelos.

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. Los promotores llevarán a cabo,

con sus recursos, el fraccionamiento y la construcción de redes secundarias y de vivienda, si es el caso, y adjudicarán los lotes a los usuarios finales. El gobierno federal normará y fomentará estas acciones al transferir los terrenos de su patrimonio, realizar las expropiaciones, y financiar su adquisición y habilitación. También promoverá la regularización de la tenencia de la tierra y proyectos para mejorar las zonas marginadas, al legalizar los terrenos ocupados y dotarlos de servicios básicos. En 1988 se espera constituir 66 000 hectáreas de reservas territoriales; dotar de servicios a otras 14 000 regularizadas en las que habitan más de dos millones de personas y, con estas actividades, crear 48 000 empleos. En los procesos de regularización el gobierno federal manejará el derecho de los afectados mediante una indemnización justa y oportuna, así como los intereses sociales de los posesionarios, y normará la entrega para evitar la especulación.

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 de la Región Centro.²³ 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 17 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 aledaños. 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

²³ *Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

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; esto es esencial para dar posibilidades de empleo en la región centro y contener la fuerte emigración de su población a la ZMCM. (En el programa se dan lineamientos generales y específicos para cada parte.)

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 subdivisión geográfica de la región; se considera la ZMCM como zona de crecimiento controlado y alrededor de ella 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.

El otro programa, específico para la ciudad dentro de los límites del Distrito Federal, es el de Reordenación Urbana y Protección Ecológica. Según este documento, la ciudad podría desarrollarse con un sistema integrado por ocho sectores que reúnen las mejores condiciones históricas, económicas y urbanísticas: Azcapotzalco, La Villa, Tacuba, Zaragoza, Iztapalapa, Tacubaya, San Ángel y Coapa. El sistema se sustentaría en una estructura formada por centros y corredores urbanos en los que se distribuirán intensivamente actividades cívicas, administrativas, comerciales e industriales no contaminantes.

DESARROLLO RURAL INTEGRAL

El gobierno de Miguel de la Madrid ha intentado una concepción integral de su política agraria, cuya finalidad última es contener la creciente desigualdad en las condiciones de vida entre el campo y la ciudad y, en la medida en que lo logre, contener la migración de 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 de maíz, en 1981 el ingreso por una jornada de trabajo representaba 30% del salario mínimo vigente; en 1965 la relación era de 56 por ciento.²⁴

Para enfrentar estos problemas el presente régimen propone una política agraria que se puede dividir 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 esta 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 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 dio a conocer el de Reforma Agraria Integral.²⁵

Finalmente, el régimen actual ha intentado 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 a través de la Conasupo para diez productos básicos y algunos otros como el café, azúcar y copra, para regular el mercado y evitar que por la sobreoferta durante la cosecha los precios caigan bruscamente y los productores pierdan

²⁴ PND, pp. 265-269.

²⁵ *Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral*, México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1985, *Programa Nacional de la Reforma Agraria Integral*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1985.

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, aumentos mayores que la inflación.²⁶

CONCLUSIONES

La centralización política, administrativa y económica es en México un fenómeno secular, que con la explosión demográfica llegó a expresiones extremas e intolerables, como la concentración urbana de la capital del país. La centralización incide en una compleja multiplicidad de aspectos y ha acarreado una larga lista de males, mayores conforme nos alejamos de las razones que motivaron el proceso centralizador después de la Revolución Mexicana, básicamente la consolidación del nuevo Estado.

Aunque con antecedentes en las acciones de gobiernos anteriores, la demanda de detener el proceso de centralización fue expresada en 1982 como una de las siete tesis fundamentales del programa de gobierno del candidato del Partido Revolucionario Institucional, Miguel de la Madrid.

La traducción de una bandera de campaña en acción de gobierno tuvo que ser compleja, acorde con los múltiples aspectos en los que se expresa la centralización. Se trata, asimismo, de un proceso gradual, que avanza conforme las circunstancias de cada estado lo permiten. Por otra parte, tiene diversos niveles: la delegación de funciones, la desconcentración y la descentralización propiamente dicha. El proyecto de descentralización incluye una variedad de programas, pues las medidas gubernamentales comprenden acciones de sistemas o subsistemas relativamente autónomos en el terreno operativo.

En este ensayo nos propusimos ofrecer una visión general del proyecto de descentralización del gobierno, que abarcara en lo posible el conjunto de los instrumentos que el régimen actual se ha propuesto poner en operación, pues no es posible hacerse una idea correcta de la eficacia y la trascendencia de este proyecto a partir del análisis de sólo una o algunas partes.

Señalamos cuatro grandes líneas de acción para la descentralización. En primer lugar —y al parecer como piedra angular del proceso general—, una reforma municipal que se propone una redistribución de facultades y atribuciones entre las autoridades federales,

²⁶ *Las Razones y las Obras*, t. 1, cuadros, 142 y 283; t. 2 cuadro 28, p. 648.

estatales y municipales para lograr un equilibrio en la participación de las tres instancias en el desarrollo.

En segundo término, un Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, con el que se busca que los tres niveles de gobierno compartan la responsabilidad de acciones ahora centralizadas en el federal. En este proceso destaca la transferencia de la educación básica y normal y de los servicios de salud de primero y segundo nivel.

En tercer lugar, una política regional que, para descentralizar, se propone utilizar el gasto público federal para revertir el desarrollo regional desequilibrado. En esta política destaca la incorporación de los gobiernos estatales y municipales a la toma de decisiones sobre inversión pública federal en las localidades a través del CUD; los programas estratégicos de integración regional, y la política de desarrollo urbano, basada en el impulso al crecimiento ordenado de las ciudades de tamaño medio.

Finalmente, el proyecto de descentralización concibe que sólo si se contiene la creciente desigualdad en las condiciones de vida entre el campo y la ciudad se moderará el crecimiento urbano y, en esa medida, se avanzará en la descentralización.

La aplicación del proyecto en las cuatro vertientes descritas implica la redistribución de los recursos fiscales, con lo que las participaciones federales a los estados, así como los ingresos municipales, han registrado incrementos significativos. El conjunto busca fortalecer la autonomía económica, política y cultural de los estados y regiones, conservando sin embargo principios normativos comunes, así como las relaciones que dan contenido a la identidad cultural.

Vista como un proyecto integral, la descentralización busca crear condiciones para que se den cambios significativos en el proceso social de ubicación de la población y sus actividades. Sin duda, la tarea es compleja y requiere para su cumplimiento revertir tendencias ancestrales hacia la centralización con la consecuente afectación de intereses creados, corporativos y de grupo. Además, es claro que el cumplimiento pleno del proyecto supone también cambios profundos en la conducta social.

Si bien se trata de un proceso que debe vencer fuertes inercias, el proyecto se da en un contexto en que los males de la centralización parecen haber superado sus beneficios. En muchos países del mundo, capitalistas, socialistas y de economía mixta, se han emprendido procesos de descentralización, quizá como inicio de una disminución generalizada de las dimensiones de los aparatos estatales. En México esta tendencia se inició, con energía, durante el sexenio 1976-1982, si bien hasta después se ha convertido en una premisa de gobierno. Como respuesta a una enfática demanda social, es probable

que el proyecto cuente con el apoyo de la población en general, si bien ya han empezado a manifestarse resistencias políticas. Así, la reforma municipal y los Programas Regionales de Empleo han contado con la voluntad organizativa de las autoridades y de los habitantes de los municipios, mientras el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, por ejemplo, se ha opuesto a la descentralización educativa.

El éxito del proyecto depende de diversos elementos. En cada región y municipio avanzará más en un sentido que en otro, según las necesidades, los recursos humanos y materiales disponibles, su calidad, los intereses políticos, las relaciones entre el centro y la periferia, y los niveles de conflicto y normalidad con que opera el sistema en cuestión. Es probable que la consolidación de la descentralización como tendencia permanente rebase el término del sexenio presente. En ese caso, un elemento esencial será la voluntad de continuar el proceso.

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA: DECISIÓN PARA FORTALECER EL FEDERALISMO

MARÍA DEL CARMEN PARDO

Una de las demandas frecuentes que se hicieron a Miguel de la Madrid durante su campaña electoral en 1982, fue la necesidad de descentralizar recursos y decisiones, para que los estados y municipios participaran de manera más equilibrada en el ejercicio de las funciones públicas y en los beneficios del desarrollo. La respuesta de De la Madrid fue afirmar la necesidad de descentralizar la vida nacional, idea que recoge el Plan Nacional de Desarrollo. Para cumplir ese compromiso, se estableció en la constitución un sistema de planeación democrática, se promulgó la ley de planeación y se aprobó el plan mencionado. El Convenio Único de Desarrollo se convirtió en instrumento básico para descentralizar la vida nacional; por una parte, el convenio continúa el camino que trazó López Portillo para fortalecer el federalismo; por otra, adecua la estructura de la administración pública a las nuevas necesidades de planeación para lograr el desarrollo de la sociedad. El propósito de este trabajo es analizar los medios propuestos en el Programa Nacional de Descentralización Administrativa, para evaluar la congruencia que debía existir entre la opción esencial de todo sistema político —mantener el poder en el centro o dispersarlo— y la actuación de la administración pública, que se define en el sistema político del primero.

Hay formalmente una relación directa entre federalismo y descentralización política, de la que puede o no derivarse la descentralización administrativa. La descentralización política existe cuando, en una unidad estatal, las colectividades que la forman tienen su propia organización y regulan su existencia tanto en la esfera de la comunidad particular como en toda la sociedad. Estas colectividades

deben participar en la formación de la voluntad del Estado que las agrupa. La descentralización política concilia poder y libertad, fortalece las relaciones entre el pueblo y el gobierno, y el ciudadano puede seguir de cerca la actuación de ambos. El federalismo realiza la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales, en una división de esferas que se limitan recíprocamente. En México, la distribución de competencias es fundamental para la estructura y funcionamiento del sistema federal que establece la Constitución y expresa la voluntad de unidad general. Este arreglo da origen a dos tipos de administración: la federal y la de cada una de las unidades federales. Sin embargo, en la práctica, nuestro federalismo ilustra el sentido contrario de estas ideas.

El federalismo, por su descentralización política, debe llevar a cabo la más completa descentralización administrativa que, desde la perspectiva estrictamente técnica, es exigencia de las organizaciones que crecen y tienen mayor número de tareas que atender. La mayor parte de las funciones públicas requieren una gestión local, por la necesidad de adaptarse al medio y en virtud de la importancia que tiene el contacto personal con los beneficiados. La administración local contiene el aspecto ejecutivo y, de suma importancia, el legislativo.

Los estados recurren a la descentralización para cumplir sus funciones, sobre todo por la transformación (cuantitativa y cualitativa) que sufren al participar en los diversos campos de la sociedad, donde la administración pública se ha convertido en instrumento fundamental para ejecutar amplios proyectos de desarrollo. El orden federal y el local deben adaptarse a las exigencias de organización de los programas de desarrollo nacional, y participar en ellos con todos sus recursos. En México, la estructura federal del Estado corresponde a la naturaleza política de la sociedad: expresa una realidad social en la que conviven la vocación de unidad nacional y sentimientos regionales profundamente arraigados. No obstante, el federalismo ha tenido que enfrentar serios problemas para conservar su vigencia y la fuerza necesarias para que los beneficios económicos, políticos y sociales de un desarrollo armónico alcancen a toda la sociedad. La heterogeneidad cultural, la falta de comunicaciones y, sobre todo, la debilidad de las instituciones locales, favorecieron las inercias y las resistencias al cambio al fortalecer al poder central con la esperanza de que supere los problemas mencionados, lo cual propicia la actitud pasiva de los estados y el aniquilamiento de su vida política.

Cabría preguntarse si este arreglo no ha sido funcional para el control político que el Estado requiere, y por eso no parece muy dis-

puesto a que los Estados tengan un desarrollo relativamente autónomo, ni vida política propia. Sólo si la respuesta fuera negativa, el sistema federal cobraría la vigencia de la que carece hasta ahora.

La respuesta a estos problemas no puede ser una descentralización únicamente administrativa, que siempre crea y mantiene el poder central, sino la voluntad política de contar con instancias locales fuertes para desterrar desde ahí las tendencias centralizadoras. Con esto se logra también una descentralización administrativa que procede de la política e implica independencia respecto al poder federal, no derivada sino autónoma.¹

BASES LEGALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El orden jurídico que enmarca la descentralización administrativa en el gobierno de Miguel de la Madrid, es el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;² en donde para justificar las enmiendas se señala que la administración pública debe transformarse para enfrentar los retos de la evolución de un Estado moderno. Sobre el tema dijo el Presidente: "En cumplimiento del mandato que me ha sido conferido por la nación, y en respuesta a las demandas recogidas en el marco de consulta popular que se sintetizan en la necesidad de reafirmar nuestro nacionalismo, considero indispensable planear de manera democrática todos los aspectos de la vida nacional, con especial énfasis en su descentralización que nos permita alcanzar un desarrollo integral y lograr una sociedad igualitaria y moralmente renovada, exigencia inaplazable del pueblo de México". La intención de favorecer la descentralización en todos los aspectos de la vida nacional fue, aparentemente, clara; sin embargo, en las modificaciones a la Ley destacaron dos decisiones importantes: la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de bases para el servicio público de carrera. Un análisis detallado de lo que esas modificaciones implican, definiría su valor para la descentralización o si, por el contrario, fortalecen la acción centralizadora del Ejecutivo Federal.

Se señaló también que, de acuerdo con los principios fundamentales del federalismo, y para sentar las bases de la actividad pública regional y debido a la modernización de la administración pública,

¹ Véase el artículo de Mario Moya Palencia, "Federalismo y descentralización administrativa", *Investigación Jurídica*, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1981, pp. 11-21.

² El presidente Miguel de la Madrid lo presentó al Congreso de la Unión en diciembre de 1982 y entró en vigor el 29 de ese mes.

se podía prever que los gobiernos municipales, con la participación de los gobiernos estatales correspondientes, celebraran convenios de coordinación con la Federación. De acuerdo con los supuestos teóricos de la descentralización, el gobierno federal no podría, en ningún caso, establecer acuerdos directamente con los gobiernos municipales.³

Este primer decreto contiene además modificaciones y adiciones a la estructura y funciones de las dependencias centrales y a la estructura sectorial. Se hicieron modificaciones en la competencia de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto; la primera sería responsable de establecer los criterios, precios y tarifas para los bienes y servicios de la administración pública federal, "haciendo participar en su determinación a las dependencias competentes". En otras enmiendas la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano rector en planeación nacional debería supervisar los planes locales y regionales, y orientar la acción de los ejecutivos locales de manera que sea congruente con la del Ejecutivo federal.

La SPP quedó encargada de reglamentar el gasto público; por ende, sus atribuciones incluyen la planeación, programación, presupuesto y ejecución de las adquisiciones del gobierno y de obras públicas. La fiscalización y el control de decisiones tan importantes corresponden a la Secretaría de la Contraloría. En lo que se refiere a los sectores de las entidades paraestatales,⁴ se adiciona el artículo 50 para que las secretarías de Estado y departamentos administrativos puedan organizar las entidades que les correspondan en subsectores, según la naturaleza de sus actividades. En el artículo 55 se introduce como nuevo elemento las responsabilidades de los consejos o juntas directivas para desarrollar la "programación estratégica", supervisar la marcha de las entidades paraestatales y facultar a los coordinadores de sector para que establezcan comités técnicos directamente dependientes de esas instancias. En la exposición de motivos de un segundo decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica⁵ se expresa con claridad la necesidad de fortalecer y complementar los mecanismos para la mejor organización y resolución de los asuntos que competen a las secretarías de Estado y departamentos administrativos, así como precisar el significado de algunas disposiciones de la Ley Orgánica; esto se lograría permitiendo a los

³ Exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, diciembre, 1982.

⁴ Véase mi artículo, "La reforma administrativa para el desarrollo social en México", *Foro Internacional*, 25 (1984), pp. 108-113.

⁵ El presidente Miguel de la Madrid lo presentó al Congreso de la Unión en noviembre de 1983 y entró en vigor el 31 de diciembre de ese año.

titulares de los órganos centrales delegar en algunos funcionarios subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto las que por disposición de la ley o del reglamento interno respectivo debían ejercer exclusivamente los titulares. A esa facultad se añadió la que permite a funcionarios de primer nivel adscribir las unidades administrativas que establece el reglamento interno a las subsecretarías y oficinas mayores o a unidades equivalentes.⁶ Con este procedimiento, se puede esclarecer la dependencia jerárquica y la responsabilidad administrativa de las unidades, lo que permite precisar los recursos administrativos requeridos y resolver fácilmente los asuntos que les han encomendado, pero no ayuda a ningún propósito descentralizador.

El segundo elemento normativo fue la Ley de Planeación,⁷ en donde aparece el mandato expreso de que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal planeen y conduzcan sus actividades sujetas a los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo nacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo que elaboró la SPP quedó estipulado que se tomarían en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los gobiernos de los estados y de los diversos grupos sociales. Se estableció, igualmente, que la SPP elaboraría los programas anuales globales para la ejecución del plan, los programas regionales y especiales. Para ello, se incorporarían las propuestas de las dependencias coordinadoras de sector y las de los gobiernos estatales. También sería responsabilidad de la SPP verificar la relación entre los programas y los presupuestos de las dependencias y entidades públicas, así como la correspondencia entre los objetivos y los resultados del plan y de los programas regionales o especiales.

Si fijó a las dependencias de la administración pública federal la obligación de intervenir en materias que les competen en la elaboración del Plan. En la estructura sectorial, tienen la responsabilidad de coordinar las entidades que les correspondan y elaborar, con las propuestas que se les hagan, los programas sectoriales. Les corresponde también verificar la relación de los programas con los presupuestos de las entidades agrupadas en los respectivos sectores. Por su parte, las entidades paraestatales quedan facultadas para participar en la elaboración de los programas sectoriales tomando en cuenta su jurisdicción; así pueden atender las propuestas de los gobiernos de los estados por medio de la dependencia coordinadora de sector. La Ley de Planeación establece claramente los principios mediante

⁶ Artículo 16 de la Ley Orgánica.

⁷ *Diario Oficial*, 5 de enero de 1983.

los cuales las dependencias y entidades de la administración pública federal deben coordinarse con las instancias locales de gobierno, a fin de alentar la planeación del desarrollo integral en los estados y municipios, para conseguir la congruencia necesaria con la planeación nacional y promover la participación de todos los sistemas sociales en la planeación [art. 33 y 34].⁸

Hay que advertir, sin embargo, que la Ley de Planeación establece su obligatoriedad federal, por lo que de 31 estados sólo cinco tienen un sistema estatal de planeación. En tanto subsistan ambos sistemas, la planeación del desarrollo y la descentralización seguirán siendo tareas federales y se "permitirá", como sucede hoy, que cada estado pueda decidir el destino de sus recursos en función de sus prioridades. En lo que se refiere a impuestos, por ejemplo, los estados recaudan, el valor agregado y el impuesto sobre la renta, que se envían a la federación; ésta les devuelve recursos en la medida que sus necesidades lo exigen, todo esto dentro de las normas del sistema nacional de coordinación fiscal. Para avanzar seriamente en la descentralización habría que pensar en modificar las reglas hasta hoy vigentes y que los impuestos recaudados por los estados se apliquen en programas locales en proporción a los montos recaudados y no sólo en función de sus "necesidades".

El tercer elemento que sustenta jurídicamente la descentralización es el decreto presidencial que ordena a dependencias y entidades elaborar un programa de descentralización administrativa.⁹ El decreto corresponde a la orientación del Plan Nacional de Desarrollo en lo que se refiere a la descentralización de la vida nacional, cuyo objetivo es invertir las tendencias a la concentración de la actividad económica y de los servicios. Con este propósito, se promoverá la modernización de la función pública para fortalecer la coordinación entre los gobiernos federal y estatales, y procurar que las decisiones se tomen en el lugar donde se pidan los servicios, y satisfacer con la misma calidad y en el mismo grado todas las regiones del país. El decreto señala que la descentralización iniciada en educación y salud demostró la necesidad de reestructurar las dependencias centrales y de fortalecer al mismo tiempo la coordinación con los gobiernos estatales. La descentralización administrativa debe reflejar, primero, la naturaleza de cada dependencia y entidad paraestatal, en función de su estructura, de los servicios que presta y de las relaciones que establece con los sectores de la sociedad. Segun-

⁸ Fortalecer el municipio ocupó la atención en una de las más importantes reformas constitucionales que realizó en 1982 el presidente Miguel de la Madrid, analizada en otro capítulo del presente libro.

⁹ El decreto entró en vigor el 18 de junio de 1984.

do, la descentralización debe apoyarse en los recursos que se tienen y no duplicar funciones. Se sugiere para lograr ambos propósitos, realizar las transferencias presupuestales oportunamente. Se respetarán los derechos de los trabajadores en su relación laboral con la administración pública, para lo cual se garantiza la participación de las organizaciones que los representan. Las dependencias y entidades deberán determinar las funciones que se desconcentrarán, y el personal y los recursos presupuestales necesarios; qué tipo de coordinación se requiere para llevar a cabo acciones de interés común para el Ejecutivo federal, los gobiernos de los estados y los municipios, según el Convenio Único de Desarrollo; cuáles entidades paraestatales pueden reubicarse; qué facultades podrían delegarse en las representaciones estatales existentes, o si hay necesidad de crear oficinas. Las obligaciones que contiene el decreto atañen a las entidades paraestatales, que formalizarán sus acciones descentralizadoras ante la secretaría responsable de cada sector. Las secretarías de Marina y Defensa Nacional quedan exceptuadas del decreto en cuestión. El plazo para presentar al Ejecutivo las propuestas concretas se fijó en noventa días a partir de la publicación del decreto.

De acuerdo con este concepto gubernamental sobre el sistema de planeación, al que se le agregó el adjetivo democrático, el tipo de planeación que se debía impulsar se manifestaba en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal a partir del propósito de descentralización de la vida nacional, y no para reforzar esquemas centralizados. "En este sentido, la planeación promueve y fortalece la descentralización de la vida nacional, la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales." En un intento realmente descentralizador se debía promover sobre todo la capacidad de iniciativa. Sin embargo, en el mismo documento se señala que "para llevar a cabo actividades de planeación, es imprescindible contar con una infraestructura de información, de investigación, de capacitación y tener la capacidad de operar y controlar proyectos de inversión, evitando duplicaciones e ineficiencias, como una de las formas para llevar a cabo los contenidos del Plan.¹⁰

Si esta condición es imprescindible, parece difícil que los gobiernos estatales y municipales puedan hacerle frente; será, en el mejor de los casos, el gobierno federal el que pueda obtener la información necesaria y oportuna, y el que cuente con funcionarios capacitados en tareas de planeación.

Por otra parte, en la operación del sistema es clara la referencia

¹⁰ Los textos citados provienen de *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982, p. 10.

a qué órgano elaborará el Plan (SPP) y tomará en cuenta propuestas de los otros niveles de gobiernos y sectores de la sociedad, para elaborar programas anuales, y ejecutar el plan y los programas regionales "especiales". Pero no es claro cómo se fortalecerán los estados y municipios para descentralizar recursos y decisiones, y menos aún qué peso tendrán las propuestas de estados, municipios y sectores en la descentralización de la vida nacional.

De hecho, estamos ante un tipo de planeación que responde más al concepto de centralismo democrático que a la auténtica descentralización administrativa.

EL CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO

Este Convenio se define como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federal y estatales establecen compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común, para que en todos los niveles del gobierno se promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo, la descentralización y el fortalecimiento municipal, para lograr el desarrollo del país.¹¹

El Convenio permite a las administraciones federal y estatales actuar para que las regiones del país participen de los beneficios del desarrollo mediante la descentralización de programas federales de inversión, la transferencia de recursos financieros para fortalecer las haciendas públicas locales. Con esto se promueve el desarrollo regional, y la prestación de servicios queda a cargo de los gobiernos estatales y municipales. El Convenio responde a las bases jurídicas establecidas en los artículos 22 y 32 de la Ley Orgánica; sus antecedentes son los convenios únicos de coordinación suscritos entre la federación y los estados en 1977, que se ampliaron y modificaron en 1978 y en 1979 al ajustarse la estructura financiera de los programas estatales de inversión (PEI) y al elaborarse los planes estatales de desarrollo (PLADES).

En 1980, el Convenio incorporó la organización sectorial de la administración pública federal a los programas de desarrollo estatal. Todos estos mecanismos prepararon el terreno para el acercamiento de las instituciones gubernamentales y la mayor colaboración en tareas de planeación y desarrollo. En 1981 se sustituyeron los comités promotores del desarrollo económico y social, que eran instancias federales, por los comités estatales de planeación para el desarrollo, que quedaron bajo la responsabilidad de los estados. Estos

¹¹ *Convenio Único de Desarrollo: Instrumento de Desarrollo Regional*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

comités podrían haber sido un paso muy importante en programas y acciones si se les hubiera permitido que establecieran y operaran realmente sus recursos. En ese mismo año se incorporaron al Convenio planes de apoyo como el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (COPLAMAR). A partir de 1982, se transfirieron otras entidades paraestatales a los estados, con lo que se intentó ampliar las acciones de descentralización administrativa. El 5 de febrero de 1983, se firmó el Convenio con la nueva denominación ("Único de Desarrollo") con lo que "se propiciaría el fortalecimiento de las estructuras orgánicas estatales, a través de la transferencia de programas y acciones de interés local que estuvieran a cargo de la administración pública federal centralizada y paraestatal, lo cual permitiría a los estados el aprovechamiento de los recursos técnicos, materiales y humanos de la federación" (*Convenio*, p. 11).

El Convenio se limita a servir para ejecutar las políticas de coordinación establecidas en el Plan Nacional. Los COPLADES coordinan en el ámbito local los esfuerzos de planeación de la federación, el Estado, los municipios y los sectores social y privado. Se realiza la programación anual de las inversiones federales en los estados de acuerdo con las prioridades que ellos establecen.

Los compromisos entre la federación y los estados se realizan a partir de 1984 en los programas de desarrollo regional que unen los mecanismos anteriores (PEI, PIDER, PAZM, PROSEC, PRODES) para dar respuesta a las prioridades de los estados y municipios con programas de infraestructura básica, infraestructura para el desarrollo social, programas productivos y de coordinación especial, como los "servicios especiales de empleo". El Convenio contempla también apoyos financieros a estados y municipios para cubrir ciertas insuficiencias en el gasto corriente de los gobiernos locales.

DE LA NORMA A LAS ACCIONES CONCRETAS

En una reunión celebrada el 21 de enero de 1985, el presidente De la Madrid hizo público el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, en cuya presentación se destacó nuevamente la necesidad impostergable de modificar las tendencias a la centralización que padece el país.

La decisión que tomó el gobierno de De la Madrid para descentralizar las acciones públicas en varios ámbitos, parte de importantes reformas a los artículos de la Constitución 115, 25, 26, 27 y 28, para satisfacer los requerimientos del sistema nacional de planeación, establecer convenios con los estados y concertar acciones con

los particulares para realizar los propósitos de desarrollo. En estas modificaciones, el Estado conserva para sí la rectoría del desarrollo nacional y se reserva para los sectores sociales la tarea de recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y a los programas de desarrollo. El Ejecutivo es la instancia responsable de determinar los órganos encargados de la planeación y el que debe establecer las bases para que el ejecutivo coordine con los gobiernos locales e incluso induzca y concierte acciones con los particulares.

Esta importante decisión indica ya una idea de descentralizar tomando sólo en cuenta la opinión de las dependencias centrales. Se supone que habrá mayores logros en las actividades productivas, el campo y el desarrollo social. El medio para captar demandas de los diversos sectores sociales son los comités de planeación para el desarrollo estatal, transformados para ese objetivo. Por último, se insiste en que para adoptar las decisiones más importantes del programa, se consultó a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. El programa reconoce que la reorganización de la administración pública federal es una acción importante en la descentralización de la vida nacional, ya que crea condiciones para asegurar que la asignación de los recursos escasos a las prioridades de inversión se apoye cada vez más en modos de operación descentralizados.

No resulta fácil imaginar —cuando los recursos son muy limitados y las decisiones sobre prioridades se toman en el centro— cómo podría elaborarse un diseño innovador, con novedosas formas de operación descentralizadas. La estrategia del programa de descentralización de la administración pública parte de un reajuste de las dependencias centrales y descentralizadas, lo que implica una serie de medidas importantes. A esto se añaden desconcentración de funciones, reubicaciones físicas y ampliación de los espacios de participación social. Esta estrategia incorpora todas estas modalidades; cabría, sin embargo, diferenciar el efecto que producen. Se delegan responsabilidades a instancias administrativas creadas para este efecto, lo que significa dotarlas de recursos —algo difícil en un momento de austeridad en el gasto público— o transferirles recursos. Las reubicaciones físicas implican costos; aquí, las resistencias al cambio constituyen los obstáculos más serios. Por último, cabría preguntar si la ampliación de los espacios de participación social se reduce a la búsqueda de un equilibrio más racional de recursos entre la federación, los estados y los municipios, o si realmente se vigorizan los medios de participación con la elección democrática de candidatos para los puestos de elección popular, y con respeto por las demandas de los sectores sociales.

El programa de descentralización administrativa considera también transferir la administración de entidades paraestatales a los gobiernos de los estados, "con el propósito de que tales entidades se conviertan en instrumentos de apoyo para el desarrollo integral de los estados". Esta medida sí puede fortalecer —en alguna forma— "la acción política de los gobiernos estatales, porque al entrar empresas importantes en la órbita de influencia del estado, sale de la del centro".¹² Se prevén medidas de coordinación para ejecutar programas de desarrollo, y son los estados los que tendrán la responsabilidad sobre ellos por medio del Convenio Único de Desarrollo. Se busca con ello fortalecer progresivamente la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales.

El gobierno de Miguel de la Madrid tiene quizá un punto de apoyo importante en el respaldo que le brindan los gobiernos estatales, ya que ha sido notable el flujo de recursos que han obtenido en los últimos tres años. Según el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1984, las erogaciones de la presidencia y las dependencias del Ejecutivo federal, aportaciones a seguridad social y las erogaciones adicionales, ascendieron a 3 611 230 217 pesos. Las erogaciones para el desarrollo regional y las participaciones a estados y municipios, importaron 1 000 476 900 pesos. Las cantidades previstas en el presupuesto de 1985 son 5 642 515 149 pesos y 1 590 000 000 pesos, respectivamente. El desarrollo regional estimulado por la abundante transferencia de fondos es una tarea que se ha impuesto el gobierno de De la Madrid. Sin embargo, la descentralización administrativa que debería derivarse de lo anterior, no parece contar con el mismo apoyo. El artículo 20 del presupuesto de 1985 señala que los programas de descentralización, modernización y simplificación administrativa se deben ajustar a los montos de los presupuestos aprobados.

El programa no cuenta con presupuesto, lo que significa una limitación importante. Integra, sin embargo, lo que se identifica como "decisiones fundamentales", divididas en cuatro apartados:

- 1) Decisiones para apoyar el desarrollo de las actividades que promueven la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de la Reforma Agraria y la de Pesca. Se prevén acciones que incluyen desconcentración de funciones, descentralización de programas o de organismos y empresas para que los gobiernos de los estados sean los responsables de la operación, reubicaciones de oficinas e instalaciones, promoción de la participación de productores en los consejos de admi-

¹² Antes del programa de descentralización, en el estado de Yucatán la empresa CORDEMEX era una organización poderosa y autónoma en el estado. El presidente de la República nombraba al director de la empresa.

nistración de algunas empresas, ejecución de obras que complementen aquellas que realicen las mencionadas, transferencias o enajenación de activos fijos a filiales y transferencias a los gobiernos de los estados para obras de infraestructura.

2) Decisiones para el desarrollo social que se refieren a los programas de la Secretaría de Educación Pública en materia de descentralización de los servicios de educación básica y normal, y a los de la Secretaría de Salud en relación a la primera etapa de la descentralización de los servicios de salud.¹³

3) Decisiones para la consolidación y ampliación de la infraestructura regional que adoptan la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de Turismo para lograr mayor coordinación entre los estados. Con esto se espera lograr un aprovechamiento racional de los recursos locales y promover el desarrollo regional. Al igual que en los rubros anteriores, se encomiendan más funciones a las delegaciones o entidades similares, se transfieren empresas a los gobiernos estatales, se reubican oficinas, se descentralizan programas, organismos y empresas. En este apartado, se destaca el establecimiento de comisiones de desarrollo petrolero para los estados de Tabasco, Chiapas y Tamaulipas; las juntas locales de caminos se transforman en organismos estatales a los que se les asigna mayores recursos para la conservación de carreteras y para la construcción de caminos y aeropuertos. En la República quedan instaladas siete coordinaciones regionales de turismo.

4) Decisiones para fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales, que suscriben la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuestos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Procuraduría General de la República. Por la naturaleza y ámbito de acción de este grupo de secretarías, el programa recoge básicamente funciones que se desconcentran en delegaciones. En el caso de la Secretaría de Gobernación, se destaca la decisión de darle dimensión estatal y regional al Consejo Nacional de Población y fomentar la reforma municipal a través del Centro Nacional de Estudios Municipales. Por lo que respecta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se subraya el establecimiento de comités regionales de asuntos financieros, con jurisdicción en algunos estados y que quedan integrados por autoridades estatales, centros bancarios, cámaras y uniones representativas de la actividad productiva local. Se ha instalado una Comisión de Crédito que servirá para financiar los gobiernos estatales y municipales, y coordinará la emisión de valores y el crédito público y bancario. En las delegaciones de la Secretaría de Programación y Presupuestos se desconcentran nuevas funciones; sin embargo, en tanto que

¹³ Sólo veinte de los treinta y un estados han establecido compromiso con alguno de los dos programas, y sólo tres estados suscribieron ambos programas.

dependencia globalizadora en materia de presupuesto y gasto público, sus atribuciones son de orden normativo para orientar acciones de planeación integral por medio del Convenio Único de Coordinación y de los COPLADES. En cuanto a la Contraloría General, tiene desde su origen una organización descentralizada; sin embargo, el control y la evaluación global que lleva a cabo, la definen como una instancia central, de la que difícilmente podrían desprenderse acciones o programas descentralizados. Por lo que hace a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la del Trabajo y Previsión Social, se fortalecen sus delegaciones con un mayor número de funciones. La Procuraduría General de la República y su Reglamento de 1984, mediante la creación de delegaciones de circuito que a partir de septiembre de 1984 contaron con una subdelegación administrativa y con coordinaciones regionales a principios de 1983, éstas iniciaron una campaña contra el narcotráfico. Se reubicaron los agentes del Ministerio Público y se continúa el proceso de desconcentración de las comandancias de la policía judicial federal en la ciudad de México y en los estados de la República.

Estas decisiones fundamentales que se desprenden del mandato del ejecutivo muestran con claridad que en el decreto presidencial del 18 de julio de 1984 no se precisa la diferencia entre descentralización y desconcentración administrativa (esta diferencia quedó establecida en los artículos 16, 17 y 45 de la Ley Orgánica de 1977), ni la diferencia entre estos conceptos y el de delegación de facultades y reubicación física de las instituciones.

José Chanes Nieto señala que el decreto considera el término descentralización en su más amplia expresión, ya que jurídica, política y administrativamente no hay descentralización en la desconcentración, ni en la coordinación de acciones federales con los estados, ni en la reubicación territorial o en la delegación de facultades. Jurídicamente, la descentralización administrativa es una forma de organización por la cual la administración central atribuye determinadas funciones a una persona moral pública distinta, con autonomía orgánica y patrimonio propio, sujeta a un control no jerárquico.

El decreto no dice lo que debe entenderse por descentralización de operaciones y funciones (parece referirse a la coordinación de acciones). Quizá debería señalar en qué consiste la colaboración, ya que los estados y municipios no están subordinados, por lo menos constitucionalmente, a las autoridades federales. Se refiere también a materias concurrentes o de interés común —conceptos controvertidos en la teoría que deberían haberse definido convencionalmente para fines prácticos— y "otras modalidades" que deben seguir fortaleciendo el principio rector de la descentralización de la vida nacional, lo que significa, en esencia, fortalecer el federalismo.

Las acciones que se derivaron de estas decisiones no lograron

rebasar sus límites al referirse a delegación, desconcentración, coordinación de acciones, etc. Por este camino no se avanzará en la descentralización de la vida nacional, porque no se fomentará la vida política en los gobiernos locales.

Al definirse desde el centro cómo, cuándo, qué y cuánto descentralizar, primero se repite el diseño del centro y, segundo, se establecen patrones y fórmulas homogéneas, cuando la descentralización administrativa debe atender los requerimientos que cualitativa o cuantitativamente exigen los diversos casos que abarca. Tendrá que haber grados de descentralización en función de las características propias de estados y municipios. No se puede sujetar la evaluación de la capacidad local en la determinación del grado de descentralización necesario, al juicio subjetivo de los técnicos de la administración central. Una mayor responsabilidad de las autoridades locales deberá tener como contrapartida mayor exigencia y rigor para cumplir con ella. Habría también que vigorizar las legislaturas locales para que el rendimiento de cuentas se hiciera sobre todo en el orden local.¹⁴

CONCLUSIONES

La respuesta del gobierno de De la Madrid a la demanda de descentralizar y vigorizar así las instancias locales de gobierno, se presentó más como una aspiración que como una respuesta concreta.

Las decisiones que hasta el momento se han tomado para satisfacer tan ambiciosa aspiración procuran, en efecto, dotar con más recursos económicos a los estados y municipios, lo que ampliará sus espacios de acción pública. El problema surge cuando, al mismo tiempo, las burocracias centrales no parecen dispuestas a confiar plenamente en la capacidad de los gobiernos locales para utilizar esos recursos. Por un lado, la Secretaría de Programación y Presupuesto (órgano central por naturaleza) ha establecido un sinnúmero de formas y requisitos que satisfacer, para poder aprobar los programas y acordar la dotación de recursos. Por otro, la Secretaría de la Contraloría (órgano central por vocación) supervisa y controla para evitar desviaciones, con la disculpa de que sólo lo hace porque se trata de recursos federales. Es necesario apoyar técnicamente a los estados y municipios (por ejemplo, en la capacitación de sus funcionarios), pero dejándoles márgenes para actuar sobre bases de confianza y respeto a sus espacios de acción política.

¹⁴ José Chanes Nieto, "La descentralización en la administración pública", *Praxis*, 1985, núm. 69, pp. 126-127.

Estas limitaciones dificultan también la descentralización administrativa. Por un lado, no se cuenta con recursos amplios para llevarla a cabo; por otro, se fragmentan las operaciones, y se recurre entonces a la delegación y desconcentración de funciones, lo que, en última instancia, redundaría en el fortalecimiento de los órganos centrales a pesar de que los servicios se presten, finalmente, en el lugar donde se demandan.

La auténtica descentralización supone la decisión política de querer realmente unidades autónomas, que definan con libertad sus normas y establezcan sus necesidades según las prioridades que fijen ellas mismas. Sólo con estas bases los estados y municipios podrían participar en la descentralización de programas, oficinas y organismos o empresas. Esas decisiones serían resultado de su experiencia y de sus propias condiciones.

El Programa Nacional de Descentralización Administrativa es una medida del centro para descentralizar. Esto supone un proceso vacío y burocrático que no resuelve las inconsistencias de una administración pública que existe sólo, prácticamente, en el centro, porque es ahí donde se toman las decisiones políticas fundamentales.

La descentralización administrativa no origina un poder propio, sólo atribuye funciones a organismos con personalidad, patrimonio y capacidad operativa autónomos. Los órganos institucionales con poder político —los estados y municipios— son claro ejemplo de descentralización política al reconocérseles su poder y su capacidad para llevar a cabo las atribuciones que la Constitución les confiere. Sin embargo, la tendencia en México demuestra que las decisiones políticas se han centralizado y que queda pendiente la incógnita por despejar: ¿por qué se piensa siempre en la descentralización?, ¿es una demanda real de los estados?, ¿hay conciencia —en ellos— de cierta o marcada ineficacia del centro?, ¿existe una clase política —reclutada en esos mismos estados— consciente de su papel nacional (estatal) y dispuesta a no transigir en problemas de poder? Las respuestas, afirmativas o negativas, son tarea de historiadores más que de administradores. En todo caso siempre hay resistencia a la descentralización de los mismos que la proponen, lo que nos hace suponer que las diferencias entre la racionalidad política y la racionalidad administrativa son, por lo general, incompatibles, cuando no opuestas.

La voluntad democrática de los países en desarrollo se convierte *a fortiori* en centralismo democrático. En esta fórmula se conjugan por lo menos de manera intelectual y, por consiguiente, aparente, las contradicciones insolubles que se dan entre federalismo-descentralización y efectividad.

PLANEACIÓN REGIONAL Y DESCENTRALIZACIÓN

FERNANDO SILVA

La descentralización de la vida nacional propuesta por el gobierno de Miguel de la Madrid en 1982 obtuvo desde un principio el más amplio acuerdo como tarea impostergable para la modernización del país. Pero, al mismo tiempo, por sus problemas estructurales, provocó debates sobre las posibilidades y rutas de la democracia en México. Con frecuencia se evalúa la trascendencia de la descentralización, y en particular las iniciativas de gobierno para impulsarla, en función de sus efectos directos sobre el sistema político o de las decisiones sobre desconcentración económica y administrativa, que teóricamente habría que tomar para invertir la concentración de la ciudad de México y promover el equilibrio que requiere el país.

Desde un punto de vista metodológico es correcto evaluar de esta manera la descentralización, pero evitaríamos entender su complejidad y la importancia de medidas que, en las tareas cotidianas, introducen nuevas inercias descentralizadoras en las relaciones intragubernamentales y entre el gobierno y la comunidad que es preciso evaluar.

La rica experiencia del desarrollo regional puede contribuir a comprender mejor los primeros avances de la descentralización, y a partir de ahí las tareas que es preciso definir para avanzar en sus propósitos. Con la base jurídica y política adecuada (art. 115 constitucional), la descentralización tendrá que irse abriendo cauce en las acciones cotidianas, donde tienen especial importancia la coordinación de acciones del gobierno, la participación de la comunidad en las decisiones y acción públicas, la disposición de los responsables políticos de estados y municipios para propiciar las condiciones políticas, institucionales y aun culturales que lo hagan posible.

DESARROLLO REGIONAL VS. CENTRALISMO

La idea de "centralismo nocivo" no es nueva en nuestro país; tampoco la de los desequilibrios regionales. Desde Ávila Camacho, todos los gobiernos procuraron contrarrestar los efectos del centralismo —o reducir el ritmo de concentración— sobre el desarrollo económico y social. Pero, salvo las comisiones para el desarrollo de las cuencas hidrológicas creadas por Alemán, la historia de ese cambio comienza en los años setenta.

Tras múltiples intervenciones regionales casuísticas del gobierno, a partir de 1970 hay una acción más clara y más integrada dirigida a un desarrollo regional equilibrado. En la primera etapa, que podría ubicarse entre 1970 y 1976, se procuró impulsar el desarrollo de regiones especiales (el Istmo de Tehuantepec, Baja California) y crear condiciones para estimular la descentralización de 1971 y 1972 (que establecían incentivos para la inversión en zonas preferenciales): el programa de conjuntos, parques industriales y centros comerciales —en los que se harían importantes inversiones en infraestructura—, los fondos revolventes para estudios de preinversión destinados a alentar la inversión pequeña y mediana en zonas de bajo desarrollo industrial, y las primeras reformas a la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para delegar funciones en entidades subalternas.

A principios del decenio de 1970, con la estrategia que se denominó "desarrollo compartido", se impulsaron programas de contenido social con carácter intersectorial y aplicados a microrregiones, como el PIDER, cuyo objetivo era crear empleos "para arraigar al campesino en su lugar de origen" y el Plan Nacional de Centros de Población Ejidal, para crear nuevos centros rurales en torno al reparto de tierras y darles infraestructura básica de servicios.

En el lado institucional se crearon la Comisión Nacional de Desarrollo Regional para la Concertación de Acciones Sectoriales, la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de la Presidencia y los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), por medio de los cuales se buscaba vincular, en torno a propósitos comunes, la inversión de la federación y los estados. Sobre esta base, se elaboraron planes estatales de desarrollo que se propusieron —con muy poca eficiencia en la práctica— unificar decisiones de inversión, y se delinearon elementos para un sistema de planeación del desarrollo regional.

La segunda etapa comienza en 1976. Se mantuvieron algunas instituciones políticas y programas que sustentaban el naciente sistema de planeación regional, pero hubo énfasis en lo urbano. El desarrollo regional pasó a segundo plano, cobró auge la planeación de

los asentamientos humanos, y se creó una infraestructura jurídica y administrativa para la planeación urbana.

Al mismo tiempo, la racionalización de la administración pública favoreció el aspecto sectorial en detrimento de la acción regional. Pero hubo en esta etapa un salto institucional de mucha importancia para la planeación del desarrollo regional: la creación del Convenio Único de Coordinación, instrumento básico para planear el desarrollo regional en un régimen federal.

En 1981, los antiguos COPRODES, que dependían de la federación como órganos desconcentrados, se transformaron en Comités Estatales de Planeación (COPLADES), con una concepción diferente fijada por el Plan Global de Desarrollo, que reconoce formalmente la competencia de los estados para planear su desarrollo y que la planeación no es sólo una función pública, sino que debe incluir la participación social. En adelante, las legislaturas locales crearían los COPLADES que decidirían las prioridades de inversión junto con la federación, los gobiernos de los estados y municipios y los sectores social y privado.

No se llegó a concretar en este periodo una acción integral para hacer frente a los desequilibrios del país en desarrollo regional, ni muchas de las instituciones creadas funcionaron de acuerdo con sus objetivos. La descentralización industrial de Echeverría quedó muy lejos de lo que se propuso: los COPRODES se volvieron oficinas burocráticas sin ninguna influencia, la planeación urbana no logró sus propósitos, y muchos planes regionales del sexenio (1976-1982) apenas tuvieron efecto. Pero quedó una conciencia más clara de la naturaleza de los desequilibrios y del centralismo, y se pudieron sentar elementos básicos de un cuerpo institucional que hoy, en la descentralización, permite establecer nuevas prácticas de planeación regional, que en su ejercicio abre cauce a una nueva dinámica en las relaciones entre federación, estados, municipios y comunidad.

NUEVOS EJES DE LA PLANEACIÓN REGIONAL

Al plantearse en 1982 la descentralización de la vida nacional como uno de los objetivos básicos del gobierno federal, se contó, en el plano regional, con experiencia capaz de sustentar una acción más eficaz. Pero eran necesarias nuevas estrategias y cambios institucionales que, a pesar de las restricciones impuestas por la crisis, permitieran avanzar en los objetivos de la descentralización.

Se estableció el desarrollo integral de los estados como objetivo de la planeación regional, se dio prioridad a la consolidación de regiones del país, cuyos recursos, infraestructura, comunicaciones,

mercados, las convierten en áreas económicas definidas o con gran capacidad de integración que fueran alternativas variables a la zona metropolitana de la ciudad de México. Este enfoque intenta, por un lado, superar los problemas para la planeación regional —que derivaban del concepto “región económica”— en un régimen federal y en un país tan diverso, y conseguir un margen más amplio de convergencia en la inversión de los gobiernos federal y estatales; por otro, permite definir estrategias para el desarrollo de cada una de esas regiones congruentes con sus actuales tendencias internas y con la tendencia regional general del país.

En el plano institucional y operativo, la nueva planeación regional, inscrita en el propósito descentralizador, suponía desde un principio: *a)* Fortalecer la participación de los gobiernos estatales y de los municipios en la planeación, programación y ejecución, en su desarrollo interno y en el de la región en que se encuentran. Es decir, ampliar su capacidad de influencia directa en el desarrollo de sus sectores productivos, en su ordenamiento urbano y en la promoción del bienestar de sus entidades y de su región respectiva, como condición de eficiencia de la acción pública general y de congruencia con los propósitos de la descentralización. *b)* Fortalecer los mecanismos de coordinación y concertación que habían probado ser eficaces para romper inercias y feudos burocráticos federales y estatales (como el CUC y las instancias de concertación sectorial). Esos mecanismos deberían adecuarse a la nueva estrategia, y sería indispensable establecer procedimientos que introdujeran mayor agilidad en el flujo de los recursos sin afectar la calidad de los proyectos y dando más seguridad sobre su uso y destino. *c)* Promover la participación social en las tareas de desarrollo regional, en la planeación y la ejecución de las acciones, para dar legitimidad al proceso, y también para garantizar mayor eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos.

Los últimos tres años de promoción regional tienen esas bases. Muchos de sus efectos políticos, institucionales, administrativos, económicos y sociales, actitudes hacia la planeación y la participación social habrá que analizarlos en la práctica de campo. Sin embargo, un breve análisis de tres de sus vertientes prácticas más importantes es útil para este trabajo: el Convenio Único de Desarrollo, instrumento básico de apoyo, los planes estatales y subregionales concertados, y los programas regionales de empleo, que son la mejor muestra de la relación entre acción pública y participación de la comunidad.

EL CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO

El Convenio Único de Coordinación, como se denominó en su origen, se transformó en Convenio Único de Desarrollo, con modificaciones de fondo que le dieron carácter de marco jurídico para todas las inversiones conjuntas federación-estados-municipios y de instrumento de coordinación práctica entre esas instancias de gobierno para objetivos diversos.

Como Convenio Único de Desarrollo, en 1983, además de canalizar más recursos para sus programas, consignó compromisos políticos que abrieron nuevos caminos a la coordinación entre los tres niveles de gobierno que, de mantenerse, ayudarán mucho a la descentralización. Entre esos compromisos hubo dos que deberían reforzarse: el de establecer sistemas estatales de planeación congruentes con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, tal como lo regula la Ley de enero de 1983, para ordenar las acciones de desarrollo en que convergen las tres instancias de gobierno, y el de fortalecer el municipio, uno de los ejes básicos de la descentralización.

En la segunda etapa de transformación (1984), se dio al convenio unidad programática mediante la fusión, en uno solo, de los múltiples programas de inversión; hubo así más agilidad y precisión en el manejo de proyectos y recursos y, sobre todo, permitió a los estados integrar sus inversiones, combinadas con las de la federación, en auténticas estrategias de desarrollo subregional. En la tercera etapa (1985), se logró que cada estado participara directamente en la elaboración de convenios que había sido hasta entonces casi exclusiva tarea federal, con lo que se obtuvo un convenio diferente para cada estado, más apegados a sus necesidades. Al mismo tiempo se introdujeron mecanismos de autorización, seguimiento y control de los recursos, que agilizaron el proceso de inversión en su conjunto, y ampliaron el control de posibles desviaciones.

En el nuevo esquema se procuró asegurar el cumplimiento de los fines a que se destinaban coordinadamente los recursos del CUD, pero no se restó autonomía a los gobiernos estatales sobre el uso de los mismos, pues no sólo se auspició un ejercicio cada vez más descentralizado, sino que se logró más eficiencia. Con éxito diverso, según el estado con que se firmó el convenio, se registran a la fecha importantes avances, que se pueden apreciar en el funcionamiento de algunos COPLADES, en el fortalecimiento general de los municipios de algunas entidades federativas y en el aumento, importante en algunos casos, de la capacidad estatal y municipal para crear, ejecutar y evaluar proyectos de inversión.

Planeación coordinada

La estrategia de desarrollo regional se ha ido cumpliendo en los programas regionales previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, en zonas estratégicas como la frontera norte, el mar de Cortés, el Sureste y la Zona Metropolitana de la ciudad de México, y la Región Centro, con catorce planes de desarrollo estatal coordinados con la federación y diversos programas especiales y subregionales (los de Zonas Áridas, Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán, Coatzacoalcos y Soconusco) por medio de los cuales se quiere abrir opciones de desarrollo en zonas con grandes desequilibrios económicos y sociales.

La riqueza de esta nueva experiencia de planeación se halla en la participación en la formulación de planes y programas de los gobiernos estatales y municipales, y de grupos sociales de cada entidad. Se pudo llegar a acuerdos donde casi parecía imposible obtenerlos, en decisiones administrativas y de inversión para enfrentar problemas inmediatos (Coatzacoalcos y Soconusco), y se pudieron establecer estrategias de desarrollo regional tan importantes como la de Yucatán, que propone una transformación profunda de la economía del estado, sin conflictos y con el consenso de la sociedad yucateca.

En el caso del programa subregional de Coatzacoalcos, con la coordinación intergubernamental, la participación municipal y de la comunidad, se pudo echar a andar una estrategia de desarrollo que sumó la voluntad de los cinco municipios que integran la cuenca de desembocadura del río Coatzacoalcos, y el esfuerzo del gobierno federal y del estado, en un clima de enfrentamiento de opiniones de la burocracia y tomando en cuenta las propuestas de los diferentes actores involucrados sobre los problemas del área y la forma de enfrentarlos: rápido crecimiento urbano con impactos deformantes sobre el uso del suelo; insalubridad; rezagos educativos y serias deficiencias en transporte y abasto.

Las acciones que se definen en el Programa —entre las que destacan la regularización urbana y la dotación de vivienda y servicios— están en proceso de ejecución. Que se haya llegado a un conjunto de acuerdos básicos no significa que se hayan solucionado los problemas. Pero hay un impulso fincado en el consenso que encauza el interés permanente de los actores sociales en el desarrollo de las medidas propuestas.

El caso de Yucatán es más complejo y más trascendente. Tras múltiples intentos gubernamentales (federales y estatales), por dar salida al problema henequenero del estado (generalmente se creaban nuevos organismos burocráticos y se daban crecientes subsidios que acabaron por deformar la economía yucateca), por instruccio-

nes presidenciales se creó una comisión intersecretarial. Ésta, con la participación del gobierno del estado, llevó a cabo una amplia consulta en grupos y organizaciones sociales de la entidad (campesinos y obreros, pequeños propietarios, representantes del comercio y de la prensa, técnicos, intelectuales e investigadores académicos), para definir una estrategia viable para el desarrollo del estado, que respondiese tanto a la naturaleza del problema henequenero como a las nuevas expectativas de la sociedad yucateca.

En esa consulta surgieron dos grandes líneas que actualmente orientan el desarrollo de Yucatán: a/ reordenar la actividad henequenera para que sean más eficientes la producción, industrialización y el comercio del producto, y dé sustento a la amplia base social que depende directamente de ella; b/ que el henequén no sea ya fundamento de la organización económica y social de Yucatán mediante un proceso consistente de diversificación económica.

Con estas bases el Programa se inició en mayo de 1984 con sólido apoyo social. En sus contenidos se establecieron los proyectos que se discutieron en las audiencias: hacer de Progreso un puerto de altura; ampliar la infraestructura industrial de Mérida y el corredor Mérida-Progreso; diversificar las actividades agropecuarias en la zona henequenera y rehabilitar tierras; servicios públicos y sociales; vivienda y muchos otros que van desde la regularización definitiva de la tenencia de la tierra a la reestructuración administrativa, industrial y comercial de CORDEMEX, así como su descentralización al gobierno del estado.

El Programa quedó a cargo de la comisión intersecretarial antes mencionada, bajo la presidencia del gobierno de Yucatán y con la participación de los ayuntamientos por medio del Comité de Planeación del Desarrollo.

Veinte meses después, hay avances en el logro de las metas propuestas: se construyeron un promedio de 1.2 km de carreteras y caminos diariamente, veinte viviendas, un aula y dos anexos escolares; las fuentes de empleo han crecido en ese periodo a una tasa anual promedio del 6%. Pero lo que interesa destacar es la coordinación en que se basa el Programa. El resultado inicial es muy importante para la sociedad yucateca y sus relaciones con el centro: sentir suyas las soluciones que prevé el programa y participar en él. Los efectos estructurales sólo podrán conocerse más adelante.

PROGRAMAS REGIONALES DE EMPLEO

La protección del empleo fue planteada en 1982 entre los puntos centrales del Programa Inmediato de Reordenación Económica. Se pre-

tendía, sobre todo, hacer frente a la desocupación de algunas zonas urbanas del país por la contracción del sector industrial. Con los Programas Emergentes de Empleo se iniciaron un conjunto de inversiones en varios estados de la República para crear empleos a bajo costo y atender demandas sociales de la población con nuevos esquemas de coordinación y el ejercicio descentralizado de los recursos. La experiencia tuvo éxito desde el principio, por lo que se extendió al resto del país con los Programas Regionales de Empleo (PRE).

La flexibilidad de estos programas permite responder con éxito a situaciones muy específicas de problemas locales de empleo, de servicios y de producción. Tres experiencias pueden ilustrar ampliamente lo que con ellos se ha logrado: los PRE de Querétaro crearon muchos empleos en obras de beneficio social directo; los de Jalisco fortalecieron los ayuntamientos porque se les encargó la programación y ejecución de los recursos del programa, y los de Quintana Roo, crearon empleos y alentaron la participación comunitaria en proyectos productivos.

En Querétaro, los PRE se han concentrado en San Juan del Río y Corregidora, donde se encuentra ubicado el 90% de los 1 503 establecimientos industriales del estado, y donde el empleo se había reducido a tal punto (más de 20 000 desempleados) que era evidente la crisis. De acuerdo con los objetivos del Programa, se echó a andar un proyecto de urbanización en las colonias con mayores carencias y niveles de desempleo; se introdujo agua potable y alcantarillado, se construyeron banquetas, se arreglaron y empedraron calles. El gobierno del estado tuvo a su cargo la ejecución de los trabajos con el apoyo de organizaciones sociales como la CTM y la CNOP en las tareas de promoción social; en 1983, la inversión de 400 millones de pesos benefició a más de 50 000 habitantes.

Por el éxito que tuvo, el programa se extendió a otras colonias y ciudades de la entidad. En 1984 aumentaron sus recursos en más de 1 500 millones de pesos con inversión conjunta estado-federación y se crearon más de 7 400 empleos, en beneficio de 600 000 personas. Los recursos llegaron en forma de salarios o materiales para la construcción, por los medios más directos; se evitó cualquier tipo de intermediario administrativo, lo que agilizó sorprendentemente el avance de las obras.

En Jalisco, los PRE se concentraron en obras de agua potable y alcantarillado en los municipios. La inversión total en 1983 de 2 000 millones de pesos se destinó a municipios seleccionados de acuerdo a criterios de población, desempleo (8% o más), localización y existencia de proyectos. A Guadalajara se asignó el monto más grande, 800 millones de pesos, por la magnitud de sus problemas: rápido cre-

cimiento de asentamientos irregulares, que dieron origen a cinturones de miseria donde se concentraba el mayor número de desempleados, y provocaba desequilibrios graves en la zona urbana. La tarea estuvo casi en su totalidad a cargo de los ayuntamientos, con el apoyo de consejos de colaboración municipal, quienes desempeñaron un papel muy importante en la ejecución de las obras.

Se propició de esta manera el fortalecimiento en las estructuras y cuadros administrativos municipales, se obtuvo un ritmo de ejecución, sobre todo en los programas de dotación de agua potable, cinco veces superior al que se había conseguido en periodos de mayor abundancia de recursos, con lo que se ahorró diez años de esfuerzo.

En Quintana Roo, los recursos del Programa se destinaron a proyectos directamente productivos, como el Plan Piloto Forestal, cuya práctica estuvo a cargo de los ejidatarios organizados. El Plan Piloto Forestal se diseñó para romper con la explotación tradicional de la riqueza silvícola de la entidad, cuyos beneficios, lejos de llegar al ejidatario, eran fuente de acumulación para grandes empresas, por lo general transnacionales, dedicadas sobre todo a la tala de maderas "preciosas" (caoba y cedro principalmente).

A este Plan Piloto se incorporaron más de 12 500 personas en un programa de explotación de los bosques. Todas las decisiones debían discutirse en asamblea general, y en ella se asentaron todos los problemas sobre comercialización, obtención de créditos, mercados y formulación de estudios técnicos e inventarios que fueron necesarios para la correcta marcha del Plan. En sólo un año se delimitaron las áreas forestales permanentes en doce ejidos, se formaron los frentes de comercialización, se impartieron cursos de capacitación administrativa, cubicación, documentación y estudios de área de corte.

El mayor acierto de los PRE ha sido, en general, aprovechar la capacidad de los grupos de menores ingresos tanto para conseguir servicios o mejorarlos como para impulsar proyectos productivos y obtener empleos permanentes. En Quintana Roo, por ejemplo, se pudo apoyar un proyecto fundamental para la vida del estado: la creación de un complejo lechero que, en muy poco tiempo, le permitió pasar de ser un estado importador neto de leche a ser prácticamente autosuficiente en este renglón.

Si tenemos en cuenta que la descentralización exige la participación local, para generar y ejercer responsable y eficientemente los recursos y para establecer actividades económicas autosostenidas, los PRE, por la forma como fueron concebidos y como se han ejecutado, favorecieron su avance.

DESCENTRALIZACIÓN: UN RETO EN MUCHOS FRENTES

La descentralización es hoy uno de los retos más importantes del país. En su discusión convergen multitud de intereses políticos, económicos y sociales, que van desde el deseo legítimo de la provincia por resolver sus problemas, hasta el de grupos y partidos que ven en este proceso una oportunidad para obtener modificaciones sustantivas y, a veces, radicales del sistema político mexicano. Sin ánimo de teorizar sobre los alcances y límites de la descentralización en México, nos ha interesado plantear aquí las formas que ésta puede revestir en la práctica, tanto en lo que se refiere a realización como al tipo de problemas que enfrenta.

En términos prácticos podemos entender la descentralización —o la centralización— como un problema del tipo de relaciones que se establecen entre la federación y los estados. Con ello quiero destacar que, finalmente lo que importa no es el planteamiento teórico, sino las relaciones efectivas que se van estableciendo entre las diversas instancias regionales de gobierno y que, a la larga, van a determinar la viabilidad de cualquier esquema de descentralización. Ello explica que hayamos escogido lo que se ha venido haciendo en el desarrollo regional como ejemplo tanto de las dificultades que encierra el proceso de descentralización cuanto de las intenciones y la voluntad política que existen para que éste avance.

De lo visto hasta ahora puede establecerse, como primera aproximación, una diferencia sustancial entre la planeación que se estaba haciendo en el país y la emprendida por el presente gobierno: básicamente, se pasa de la planeación basada en una concepción centralista del desarrollo regional a otra que reconoce la forma en que está articulado nuestro sistema político. Consigue con ello más eficacia en el proceso general de planeación y ejecución y recupera en las acciones de desarrollo la idea federal de la nación. Esta recuperación presenta, sin embargo, una multitud de problemas y dificultades que no se pueden ignorar.

Cuando se plantea la descentralización como tarea, es necesario aclarar qué, cómo, dónde y cuándo descentralizar. En ello están comprometidas, y ligadas estructuralmente, cuestiones culturales, políticas, económicas y sociales. Cada problema tiene relación con el otro y tiene efectos que muchas veces no somos capaces de medir. Así por ejemplo, cabe preguntarse si en todos los estados existen las condiciones culturales, políticas y económicas para que la realización de un proceso administrativo o económico determinado no provoque mayor complejidad institucional, otros problemas o alteración de equilibrios básicos; o si se puede confinar la descentralización a un solo ámbito, sin considerar la alteración que por ella pueden su-

frir las sociedades en sus conductas, hábitos y tradiciones y las resistencias al cambio que ello mismo genera.

En el país hay desarrollos desiguales y conciencias culturales distintas que hacen imposible una descentralización uniforme. Hay regiones que tanto por su ubicación geográfica como por su especialización económica requieren ciertos elementos institucionales que en otras serían francamente absurdos. Estas necesidades no se plantearían si el proceso se viera única y exclusivamente como necesidad de descongestionar el aparato estatal, sino porque la descentralización está articulada con demandas específicas que van surgiendo de cada uno de los estados.

Ello nos muestra que para descentralizar no basta la voluntad de ceder, sino que se necesita también voluntad y capacidad de recibir. Como tarea, la descentralización implica la búsqueda de un equilibrio entre lo que —desde el punto de vista del centro— es necesario descentralizar con lo que tanto los estados como los grupos sociales locales están dispuestos a y en posibilidades de asumir. Dicho de otra forma, se requiere que la descentralización al tiempo que permite mejorar las condiciones de eficiencia y eficacia de las instituciones de la federación, no tenga como resultado la congestión o disrupción de la vida en las sociedades y administraciones estatales. Es preciso tener claro que donde existen condiciones y posibilidades de desarrollo se presentan también fenómenos de concentración que dificultan la descentralización y que donde éstas son precarias, por tradición y a veces por inercia, no se quiere participar en procesos, que aunque representan la posibilidad de un sólido desarrollo futuro, amenazan alterar las condiciones cotidianas de vida.

Experiencias tan específicas como las que en este trabajo he recogido muestran, por un lado, un esfuerzo de desarrollo regional que va respondiendo en los hechos, no obstante sus alcances generales aún limitados, a una concepción descentralizadora y, por otro, la importancia que tienen para el conjunto del proceso de descentralización el grado de compromiso o el interés existentes en los diversos actores y las condiciones específicas de desarrollo de cada entidad: el CUD se ha llevado a cabo con éxito diverso en cada estado, lo mismo que los planes coordinados federación-estados y los PRE, y con efectos diferentes sobre el desarrollo local.

En síntesis, puede decirse que la descentralización, si bien ha de responder a una concepción estratégica, tendrá que irse abriendo cauce en la práctica no a partir de incidencias precisas, inmediatas, sobre el sistema político o sus diversos procesos, o de grandes decisiones de desconcentración económica, sino, en gran medida, por aproximaciones sucesivas. Lo que sí se requerirá es una volun-

tad política permanente, al menos en el poder central, de seguir impulsándola y de ir consolidando avances como los que se han ido obteniendo en el marco de la planeación del desarrollo regional donde, a mi parecer, se ha asentado ya una tendencia que apunta a la descentralización de la vida nacional.

COMENTARIOS

En lo político, dice Miguel de la Madrid, su programa de descentralización equivale a la democratización de nuestra vida pública. Suponer que si se reduce la injerencia del gobierno federal en los estados y municipios habrá más libertad y, por ende, más democracia en la vida política, se da por sentado en el discurso oficial, el de varios partidos y diversos exponentes de la opinión pública.

En este comentario quiero bosquejar los nexos entre descentralización y democracia en el pasado de México. Como historiadora creo que esta disciplina permite arrojar luz sobre los acontecimientos del presente y ayudar a demarcar los límites de futuros derroteros.

La historia de México no nos brinda una tradición democrática, y no es casual. Difícilmente podría haber sido de otra forma dada la incomunicación, el aislamiento, la pobreza, el analfabetismo, los contrastes económicos y los abismos que siempre han separado los estratos de nuestra sociedad. Por esas desigualdades y esos antagonismos, no fue posible que todos acataran las mismas reglas en su lucha por el poder. Así, la condición de mínima igualdad y de compartir ciertos valores culturales que enlazaran la población —ambos tan importantes para el ejercicio de la democracia— faltaron en nuestro pasado.

Otro punto fundamental en este bosquejo histórico es que la descentralización ha sido consecuencia de la debilidad política más que de una vocación o un programa. La independencia de España dio pie a enormes fuerzas centrífugas que casi desintegraron la nación. El país perdió parte importante de su territorio y vivió bajo la amenaza de ser reconquistado, absorbido por otra nación o de continuar desmembrándose.

México enfrentó el problema de transferir la antigua lealtad hacia el rey (figura concreta, favorecida por las reglas sociales y la profunda religiosidad de la época) a la idea abstracta de nación y de Estado moderno. A lo largo de todo el siglo XIX, las autoridades federales tuvieron que gastar buena parte de su energía política en este difícil tránsito. El concepto de nación y, por lo tanto, el de ciudadano (decisivos en nuestra idea de democracia) eran inexistentes. Sin la Corona, los gobernantes (particularmente los del centro del país) carecían de legitimidad. La prueba más clara de esta falta de integración tuvo lugar durante la invasión estadounidense, cuando solamente siete de los diecinueve estados que entonces formaban el país enviaron armas y dinero a las autoridades federales para contribuir a la defensa.

Por esta dramática desintegración, la centralización política se convirtió en primera razón de Estado. A fin de preservar la nación —o lo que quedaba de ella— las autoridades federales tuvieron que realizar grandes esfuerzos para crear los medios que unieran política y militarmente al país.

En el siglo XIX hizo más mella la descentralización, pero la revolución de 1910 puede verse como magnífico laboratorio para observar las consecuencias de este fenómeno político, que tiene como telón de fondo la preocupación por la democracia. Esta experiencia es rica tanto por su cercanía histórica —que permite analizar situaciones muy semejantes a las actuales— cuanto por la enorme variedad de circunstancias económicas y sociales en que ocurrió. Están ahí listas para analizarse las raíces de nuestro presente.

Uno de los principales fenómenos provocados por la caída del antiguo régimen (como sucede en casi todas las revoluciones) fue la marcada dispersión del poder. Como un siglo atrás, México acabó siendo un mosaico cambiante de pequeños feudos, donde los que, con las armas en las manos, lograban controlar por determinado tiempo alguna región se transformaban en sus amos y señores. El país se gobernaba de viva voz y de cuerpo presente. Por unos meses dejó de existir, de hecho, un Estado nacional. Ninguna facción fue capaz de imponerse a lo largo y ancho del país. Las funciones principales de un gobierno (emisión de moneda, promulgación de leyes, reformas a la propiedad, etc.) dejaron de regirse por normas generales. Venustiano Carranza, de espaldas al mar de Veracruz, se encontró ante la misma disyuntiva que los gobernadores del siglo pasado: centralizar por fuerza o ver desmoronarse el país.

A partir de la Constitución de 1917, y sobre todo durante el decenio de 1920, empezó a rehacerse un gobierno federal con eficacia elemental en el cumplimiento de sus funciones, jerarquizado y centralizado. La transformación estuvo llena de alteraciones y contradicciones. En sus resquicios anidaron los poderosos y ahora casi legendarios caciques de la tercera y cuarta década del siglo. Estos hombres fuertes (gobernadores, líderes de masas y de partidos) se convirtieron en parte vital del sistema, una de las pocas formas de integración disponibles. El viejo pacto de trocar lealtad por independencia permaneció.

Ahora bien, esta autonomía que súbitamente ganaron pueblos, municipios y estados, dio pie a resultados contradictorios. Dentro del abanico de movilizaciones que brotaron a partir de 1910 hubo formas y estilos políticos diversos. Se distinguen, sin embargo, dos grandes vertientes, dos formas de acción hacia las cuales convergieron esas movilizaciones.

Por un lado, está la que podría denominarse corriente "popular", orientada a satisfacer las demandas de los trabajadores y de amplias capas sociales. Aunque fueron los movimientos revolucionarios menos comunes, fueron también los que impulsaron cambios en las estructuras fundamentales de la sociedad.

Pero la mayor parte de los movimientos que surgieron a partir de 1910 fueron más conservadores. En vez de dedicarse a representar los grupos populares, se interesaron en resolver fricciones y querellas de orden político.

No hay duda de que la Revolución permitió movimientos populares heroicos, como la lucha de los morelenses por recuperar las tierras que les

habían legado sus antepasados. Durante la era aguaprietista (1920-1935) tuvieron lugar grandes movilizaciones de campesinos, de obreros e inquilinos. Sus logros no fueron despreciables: reforma agraria, leyes inquilinarias y en favor del mejoramiento obrero, formación de sindicatos, de ligas campesinas, etcétera.

¿Cuán democráticos fueron estos movimientos? En torno al zapatismo, considerado paradigma de la Revolución, su ejemplo más puro y acabado. Eran agrupaciones municipales en las que cada familia influía en la distribución de los recursos locales. De esta manera, el zapatismo sería el último vehículo para tratar de implantar la vieja utopía de formas libre de asociación. En los territorios controlados por los zapatistas, el resultado, se asegura, fue "una posibilidad real para las democracias locales". Esta forma de ejercicio político hizo posible llevar a cabo la reforma agraria. La autoridad residía en el pueblo y éste la ejerció.

Se dice que en el levantamiento cristero de los años veinte privaron condiciones semejantes. Según uno de sus intérpretes, La Cristiada fue "manifestación de un concepto arcaico de democracia", una "creencia en el sufragio popular y en las virtudes inmediatas de la presencia unánime del pueblo". Como en Morelos, los cristeros abolían la autoridad municipal y elegían otras de inmediato, por aclamación y democráticamente.

De ser ciertas tales virtudes democráticas, estos movimientos populares serían realmente excepcionales. Me pregunto si no habrá aquí un problema de conceptos. ¿No estaremos imponiendo una idea occidental a una cultura popular regida por otras normas? ¿No estaremos equiparando culturas tan diversas que al poner bajo una sola denominación sus experiencias estemos haciendo caso omiso de sus particularidades, condenándonos a una interpretación parcial? Ciertamente, los pueblos morelenses se dieron gobiernos propios, no impuestos desde afuera, ¿pero es ello condición suficiente para afirmar que eran democráticos? Las reglas sociales que daban acceso al poder en los pueblos zapatistas y las que privan en sociedades que podríamos llamar democráticas, ¿no estarán separadas por un abismo? Así por ejemplo, en la revolución morelense se elegía como parte de la jerarquía militar y de las autoridades civiles de los pueblos y municipios a representantes de familias y clanes, tomando en cuenta características particulares. ¿No sería más apropiado decir que, si bien sus gobiernos no eran impuestos desde fuera se trataba de legitimidades heredadas, más que de democracias verdaderas?

En todo caso, las virtudes democráticas no parecen haber filtrado las masas revolucionarias. Es más, el tema ni siquiera aparece como un punto fundamental de su reflexión. Lo que significa que los dirigentes populares buscaran siempre ejercicios autoritarios del poder. Es probable que muchos de ellos hubieran preferido organizaciones que surgieran desde abajo y que representaran auténticamente el sentir de sus bases sociales. Fueron las difíciles coyunturas por las que atravesaban, y sobre todo el legado histórico con el que contaban, lo que hacía casi imposible superar las tendencias autoritarias y caciquiles.

Tomemos el caso del gobernador de Yucatán, Felipe Carrillo Puerto en 1922 y 1923. Este carismático líder estaba consciente de que su "revolu-

ción socialista" sólo contaría con cimientos sólidos si lograba fincarlos hasta los últimos pueblos y haciendas. Sólo con estos baluartes las transformaciones deseadas podrían llegar hasta su punto culminante: la entrega de los grandes henequenales a sus trabajadores. Pero Carrillo enfrentaba condiciones particularmente críticas para orientar la primera sociedad yucateca por el socialismo y la democracia: el mercado henequenero —eje indiscutible de toda la economía— se encontraba en una terrible depresión que lo dejaba sin la posibilidad de financiar las reformas ansiadas; al mismo tiempo no sabía hasta qué punto el gobierno central estaría dispuesto a permitir un programa notablemente más radical que el suyo. Había, además, un impedimento todavía más serio: la tragedia, fresca aún, del campesinado maya, que hacía casi imposible transformarlo en una fuerza que participara consciente y activamente en el cambio revolucionario. La sangrienta guerra de castas de mediados del siglo XIX se había resuelto obligando a los mayas rebeldes a internarse en las casi impenetrables selvas que rodean Yucatán. A los que quedaron en las haciendas henequeneras como peones se les obligó a someterse a uno de los sistemas más represivos y eficientes del México porfirista. Una vez desgarradas sus comunidades, los mayas sufrieron una dislocación demográfica, y quedaron virtualmente esclavizados en plantaciones aisladas unas de otras, excluidos de todo contacto con el exterior. En ambiente tan estéril para el florecimiento de un movimiento popular y democrático, Carrillo se vio obligado a extender su maquinaria política no con la movilización genuina y de las bases, sino por medio de una red de pactos y alianzas informales con los pequeños caciques que dominaban pueblos y regiones de Yucatán. El precio era alto: aceptar violencia, corrupción y ultrajes contra los mismos campesinos que se intentaba beneficiar. En vez de un ejercicio democrático del poder, los caciques socialistas se convirtieron en puntos centrales de la estructura partidista de Carrillo Puerto, red integradora que dio cuerpo y permitió poner en marcha las primeras formas.

Situación parecida hubo en los extremos norte y sur de Veracruz. Ahí, el pujante movimiento agrarista de los años veinte y treinta se vio en la necesidad de incorporar los pequeños cacicazgos a su estructura partidista. En estas zonas se encontraban los pueblos más incommunicados, pobres, analfabetos, cuyos habitantes frecuentemente no hablaban el español. En cambio, en la región costera central de Veracruz, el movimiento tuvo un tinte menos caciquil y más adecuado a las demandas de pueblos, ranchos y haciendas. La diferencia de estilos políticos no era casual, tenía su base en lo desigual de estas regiones. El centro tenía más vías de comunicación, actividades económicas más modernas y dinámicas, gozaba de índices culturales más altos, y los campesinos habían podido establecer contactos, en ocasiones realmente estrechos, con obreros, artesanos, inmigrantes europeos, miembros del partido comunista, líderes del movimiento inquilinario y otros activistas de ideologías radicales. A pesar de la orientación prosocialista que privaba, y de que en Veracruz se alcanzó un grado de autonomía con pocos paralelos en el resto de la República, la democracia tampoco floreció. El gobernador, junto con los principales líderes agraristas, siempre dispusieron de la alquimia electoral indispensable para hacer triunfar a los

suyos, así como de las armas necesarias para imponer, cambiar o corroborar autoridades de todo nivel: presidentes municipales, miembros de los ayuntamientos, diputados locales y federales, el comisario ejidal, jefes de las "defensas sociales" (de los cuerpos armados agraristas), policías, funcionarios de las más diversas dependencias y secretarías, etc. Los máximos dirigentes del movimiento debieron haber justificado su resuelta antidemocracia pensando que, si permitían un juego totalmente libre y limpio a las fuerzas que componían el espectro político, los beneficiados serían, sin lugar a dudas, los opositores a su proyecto popular y progresista: hacendados, comerciantes, empresarios, casatenientes, así como partidos y facciones políticas contrarias. En su opinión, mucho más importante que el respeto a la democracia era consolidar la liga agrarista y conseguir beneficios reales para los campesinos.

Algunas de las movilizaciones campesinas que hizo posible la descentralización de la época adoptaron de lleno la forma de férreos cacicazgos. Uno de los ejemplos más acabados fue el del general Saturnino Cedillo, antiguo campesino pobre, cuya familia había logrado adquirir una pequeña propiedad hacia el ocaso del porfiriato. Desde 1925, y por más de un decenio, Cedillo logró hacer de todo San Luis Potosí un solo feudo gracias a la fuerza que provenía de sus antiguos y leales combatientes durante la Revolución. Como buena estructura tradicional, Cedillo siempre fue muy responsable para con "los suyos" (sus compañeros de armas), junto con sus familiares, amigos predilectos y los campesinos de su zona natal. Además logró mantener un cuantioso ejército privado hasta bien entrada la era cardenista. Sus famosos "agraristas" serían el último remanente de la gran era de autonomía local posterior a la caída del porfiriato. Ahora bien, la asombrosa independencia de que gozó este poderoso cacique fue en San Luis un obstáculo para la reforma agraria y para la organización política del campesinado. Al mismo tiempo, permitió manejar todo el aparato político y militar, sin el menor asomo de democracia.

En suma, la independencia que ganaron los estados, pueblos y municipios a partir de 1910 dio pie, algunas veces, a verdaderas movilizaciones de masas. No obstante su ideología y los beneficios reales que muchos de ellos lograron, rara vez fueron democráticos, y estuvieron impregnados de fuertes tintes caciquiles y autoritarios, situación que perdura, como prueban un buen número de organizaciones gremiales, incluyendo a las de mayor peso como el sindicato petrolero y el de maestros.

Ahora bien, como dije al principio, la mayor parte de los movimientos originados por la Revolución estuvieron poco orientados a satisfacer las necesidades populares, y se circunscribieron a resolver luchas concretas por el poder.

Con la Revolución, toda la estructura política giró varios decenios en torno a las disputas de facciones que prevalecían en los diversos rincones del país. En esas pequeñas parcelas, los gobiernos de la federación —o lo que quedaba de ellos— casi no se dejaban sentir. La descentralización ayudó a que la democracia volviera a brillar por su ausencia. Esta súbita libertad sólo afianzó a los poderosos: los ricos y los caciques. A diferencia de las movilizaciones de masas, como el zapatismo, las experiencias en Yucatán, Ve-

racruz, etc., las estructuras caciquiles se han caracterizado por su marcada flexibilidad y longevidad. Estos feudos han mostrado notable capacidad para adecuarse a diversos ambientes políticos, a adoptar los tonos ideológicos en boga y, en ocasiones, a enraizar firmemente en las sociedades locales.

El lapso que han abarcado en nuestra historia algunos cacicazgos, así como su profundidad, son verdaderamente asombrosos. La familia Santos en la huasteca potosina fincó una posición prominente en la vida económica y política de Tampamolón desde el ocaso de la época colonial. Con altas y bajas fueron capaces de mantenerse en la cúspide política durante la lucha contra la Corona, en las primeras vicisitudes del México independiente, la república restaurada, el porfiriato, la Revolución de 1910, y los gobiernos posrevolucionarios. De hecho, fue hasta los años setenta, durante la presidencia lopezportillista, cuando terminó su influencia. Tomada en conjunto la vocación caciquil de los Santos, el clan casi logró duplicar los "Cien Años de Soledad" de García Márquez. Además, fue precisamente la autonomía brindada por la revolución de 1910 lo que les permitió consolidar su feudo regional y extenderlo —junto con sus propiedades— hasta alcanzar, por un tiempo, el dominio de todo San Luis Potosí.

Ciertamente, tal longevidad no es común, pero tampoco única. Ejemplo más modesto, pero con algunas coincidencias, es el de Gordiano Guzmán, antiguo peón acasillado de Zapotlán El Grande, Jalisco —ahora ciudad Guzmán. Usando con sabiduría la autonomía que le brindó la Revolución de independencia, Guzmán construyó un importante feudo en el sur de Jalisco que logró heredar a varias generaciones de sus descendientes.

En suma, un bosquejo histórico de la relación que en México hubo entre descentralización y democracia debe apuntar hacia la casi inexistencia de un legado democrático en nuestro país, y a que la autonomía de las regiones se debió más a las debilidades de la federación que a programas y vocaciones. Durante los primeros años de independencia, en los momentos de máxima descentralización, el país no apuntó hacia la creación de un Estado federal ni a experiencias democráticas, sino hacia el desmembramiento, la desintegración y el imperio caciquil. La Revolución de 1910 —raíz de nuestro presente— fue otra gran era de descentralización. Los movimientos populares, a pesar de sus ideologías radicales y sus logros, casi nunca tuvieron tendencias democráticas. Estos signos son aún más difíciles de encontrar en los movimientos puramente políticos de la Revolución, los más frecuentes, en donde el caciquismo dominaba con mayor libertad.

El pasado no es, desde luego, una condena. La sociedad mexicana ha cambiado mucho, y con ello sus prácticas políticas. Sin embargo, hay que estar conscientes de que históricamente, en México, la descentralización no acompaña la democracia.

ROMANA FALCÓN

A mediados de los años setenta (trabajaba yo en un organismo de planeación regional del gobierno del estado de Jalisco) el gobierno federal lanzó la idea de los Convenios Únicos de Coordinación, en aquel tiempo los CUC.

Recuerdo que el gobernador nos llamó para decirnos que formaríamos un comité técnico con los de la Secretaría (en aquel entonces, creo de la Presidencia) equivalente a la actual Secretaría de Programación y Presupuesto, para programar la inversión pública en Jalisco; lo que no se me olvida es que el gobernador nos dijo que pusiéramos todo el empeño en complacer a los federales, porque el presidente estaba muy interesado en la descentralización. Creo que esta actitud del gobernador ejemplifica lo que María del Carmen Pardo llamó "la descentralización desde el centro".

La ponencia de Ulises Beltrán y Santiago Portilla revela la eficiencia interna del programa de descentralización, la congruencia entre los mecanismos técnico-administrativos en diversos sectores de la acción pública. Es un plan concebido y diseñado desde la perspectiva del buen administrador. Otra aproximación requeriría tal vez salirnos del programa, y verlo desde una lógica externa; su verdadero efecto con respecto a los objetivos más amplios, evaluar su posibilidad dentro de las condiciones políticas, económicas y estructurales y advertir consecuencias ulteriores desde la perspectiva de las regiones del país: con esta perspectiva haré algunos comentarios.

El año pasado asistí a un seminario sobre el sistema político en las entidades federativas donde se presentaron casi treinta monografías sobre las características económicas y políticas de cada entidad; los resultados fueron sorprendentes. Esperábamos contrastes, pero no la multitud de escenarios tan disímiles que en conjunto daban la impresión de un país diferente: regiones que, por ejemplo, en la crisis de los últimos años, habían encontrado condiciones mejores para su desarrollo, contradiciendo la impresión nacional del fenómeno; militancias panistas muy distintas del panismo nacional o de otros panismos regionales, y en un último caso los organismos nacionales aparecerían como entidades cooptadas por grupos regionales que acaban por imprimir un contenido regional específico.

La magnitud de los contrastes hace pensar en los riesgos que supone una política general que los ignore. El manejo de criterios globales para la descentralización puede provocar, sin propósito, numerosos efectos perversos. Es el caso, por ejemplo, de las modalidades que tiene la organización del espacio político en cada entidad, y pondría dos ejemplos: Jalisco es un territorio muy centralizado en su capital, que contiene cerca del 60% de los habitantes de la entidad; ninguna localidad llega al 5% de la población que tiene Guadalajara. Michoacán es un territorio fragmentado en muchos espacios regionales, articulados en torno a ciudades medias como Uruapan, Zamora, La Piedad, Lázaro Cárdenas, etc. El peso de su capital, Morelia, y del gobierno estatal, por lo tanto, es muy débil en muchas regiones, que se insertan a la dinámica del capital agrocomercial nacional y transnacional, o en el del sector público federal (el caso de la Costa y de la Tierra Caliente de Michoacán).

Por lo anterior, es evidente que si la política descentralizadora otorga más peso a los gobiernos estatales, producirá efectos muy distintos en ambos casos. En Jalisco, probablemente, acentuará la hegemonía que Guadalajara ejerce sobre su territorio; en Michoacán, en cambio, con impactos encontrados entre sus regiones. Esto, me parece, es una situación que deberá contemplarse en las políticas de descentralización.

En el mismo sentido, una importante limitación en el desenvolvimiento de esas políticas es la ausencia de unidades territoriales adecuadas. Se propone la descentralización a partir de los gobiernos estatales o hacia los gobiernos estatales y los municipales, pero estos últimos tienen, un referente espacial y una densidad económica y social totalmente distintas (por ejemplo, como Oaxaca y los estados del norte). El éxito de una política para modificar y transformar un proceso depende de su capacidad para sobreponerse a éste y orientarlo hacia objetivos deseados; el problema es que lo que realmente sucede no coincide con las unidades municipales por medio de las cuales se propone la descentralización.

Veamos otra vez el caso en Michoacán; Zamora es el centro económico y político de una amplia región que abarca ocho o nueve municipios. Este centro organiza el espacio productivo, financiero y de mercadeo, dentro del cual se explica lo que sucede en los municipios circundantes. Sin embargo, cualesquiera de éstos (por ejemplo Ixtlán, que tiene unos cuantos habitantes) tiene el mismo estatuto político que el centro regional. Cualquier posibilidad de incidir en el equilibrio regional y modificarlo tendría que empezar por reconocer y entender la forma en que se organiza ese espacio.

En la política actual de descentralización, tampoco se contempla qué consecuencia tendrá la rivalidad por el espacio comercial entre centros de poder alternativos. Morelia y Zamora en Michoacán, Celaya e Irapuato en Guanajuato, Hermosillo y Ciudad Obregón en Sonora, por citar algunos casos, son centros interdependientes, pero también compiten por un mismo espacio comercial y productivo. Dentro de las políticas descentralizadoras, las élites de las capitales estatales serían beneficiadas en detrimento de sus rivales.

Otro problema es la capacidad técnica desigual de los gobiernos estatales y municipales, señalado reiteradamente en los textos presentados. El problema no es sólo la falta de cuadros técnicos regionales que aseguren el ejercicio eficiente del nuevo poder de decisión; es también la ausencia de una infraestructura local que permita conocer la situación que vive cada región. Dicho de otra manera, no sólo las decisiones han estado concentradas; también la información que permite fundamentarlas o cuestionarlas. Desde hace décadas, la federación reconoció el poder que otorga el control de la información, y, en consecuencia, estableció una ley que hizo de la estadística materia de competencia federal. El sistema de obtención, procesamiento y divulgación de la información lo hacen organismos nacionales. Supuestamente, la información recabada en el territorio nacional, eventualmente, regresaría a la provincia convertida en censos, anuarios, etcétera.

No obstante, el balance ha dejado muy mal paradas las posibilidades de autodiagnóstico de la provincia, no sólo porque el centro decide el uso de la información, sino porque el centro define los criterios desde los cuales se obtiene y organiza. Estos criterios, en general, responden a la necesidad del gobierno federal de conocer lo que sucede en la sociedad nacional, pero son muy pobres para expresar los fenómenos locales. La información por distritos de riego de temporal, el manejo tardío y limitado de la estadística censal por localidades (todavía no conocemos la de 1980), la imposibilidad de conocer la cantidad de personas que se desplazan de un municipio

a otro, etc., son ejemplos de la pobreza y recursos con que cuenta el análisis local. Quien haya estudiado comunidades, municipios, regiones o entidades federativas habrá sentido esta frustración.

Pero las grandes limitaciones de la política descentralizadora del Estado mexicano derivan más bien de su propio método. Por un lado, la necesidad de reproducción y mantenimiento del poder y, por otro, los efectos devastadores de la crisis en la política económica nacional; comencemos por esta última.

Hay quienes han entendido las políticas de descentralización como deseo del ejecutivo federal de desembarazarse de una serie de retos y obligaciones económicas que es incapaz de satisfacer, devolviéndolos al sector privado, a los gobiernos estatales y a los municipios. Sin embargo, la profundización de la crisis ha entrado en contradicción con este principio; la limitación de recursos obligó a una política económica austera. Para sacar adelante los objetivos nacionales fue necesaria una planeación cuidadosa de la asignación de recursos, lo cual a su vez ha desalentado la descentralización de tales decisiones. Esto es también lo que María del Carmen Pardo llama "la tendencia a la modalidad creativa" dentro de la burocracia; las posibilidades de trasladar estas funciones se complican por la carencia de cuadros técnicos necesarios para desempeñar en cada región estas tareas de planeación y programación. La crisis, pues, tendría un efecto ambiguo o contradictorio en la descentralización del gobierno federal.

En el mismo sentido, los recortes presupuestales y la política han reducido algunos espacios políticos y protagonistas regionales. Tal es el caso de las universidades, por ejemplo; los rectores de las universidades de provincia se convierten, cada vez más, en personeros de la SPP y de la SEP, en administradores de los recursos asignados a determinadas partidas que apenas pueden negociar con el gobierno federal.

Finalmente, las cuestiones políticas, creo, constituyen el principal obstáculo para los deseos democratizadores y redistributivos del régimen. Por un lado, la dependencia municipal ha sido un recurso de control político de los gobiernos estatales sobre los ayuntamientos de la oposición. Para todos ha sido evidente el largo viacrucis de esos ayuntamientos en la búsqueda —la mayoría de las veces infructuosa— de los recursos necesarios. Con frecuencia, las gestiones administrativas de la oposición han estado reducidas debido al deterioro de la obra pública y los servicios municipales; tal situación ha permitido al partido oficial recuperar esos municipios. No creemos que la lógica del control pueda prescindir aún de estos mecanismos reñidos con el respeto a la autonomía municipal. Pienso en particular, una vez más, en algunos municipios michoacanos.

El punto medular es la incapacidad del régimen para conceder autonomía política a los grupos locales en la designación del gobernador. La crisis de los mecanismos de legitimidad ha obligado a una mayor intervención de los aparatos políticos federales para lograr el control de las entidades. Pero más intervención causa, a su vez, mayor crisis de legitimidad de las sociedades regionales. Tal es el caso de la designación de gobernadores sistemáticamente vinculados al centro, no productos de su distinción en el escenario político regional.

Uno podría preguntarse sobre la validez de una política de descentralización que pretende otorgar más autonomía al gobierno estatal, cuando, al mismo tiempo, los gobernadores tienden a constituir virreyes enviados por la federación.

JORGE CEPEDA

Se han presentado hoy tres documentos cuyos contenidos se integran armónicamente, para tratar aspectos de la descentralización de las diversas actividades de la sociedad mexicana, y que, de alguna manera, han sido parte de los programas más importantes del gobierno de la República.

Existen varios elementos que revelan la necesidad de contar con un desarrollo regional que sea equilibrado, que evite contrastes entre los niveles de avance de las diferentes zonas y regiones en un país. Esto erradica una idea que pretende hacer aparecer algunos de los esfuerzos del gobierno de la República como acciones de carácter sexenal, cuya esencia responde solamente al deseo de establecer "el estilo personal de gobernar", y que por lo insustancial de dicha política, eventualmente se diluya.

En el caso del desarrollo regional, existe consenso en la necesidad de que para que un país logre una tasa óptima de crecimiento y desarrollo, precisa contar con el uso integral de los recursos de que dispone. *Contrario sensu*, un país con una distribución irregular de su población respecto de sus recursos, agotará aquellos que se encuentran en una determinada zona específica, y dejará inexplorados los de aquellas áreas que permanecen relativamente deshabitadas. Obviamente en esto existe un desperdicio de oportunidades, y la imposibilidad de materializar el potencial que existe.

Asimismo, contrastes marcados en los niveles de crecimiento y desarrollo producen también desequilibrios e inestabilidad en la producción, empleo, distribución del ingreso, e inclusive en los niveles de inflación.

Igualmente, y por virtud de lo anterior, la asignación de actividades y oportunidades de inversión de recursos debe darse conforme al potencial de la región y no solamente como resultado de la inercia, presión o urgencia que se da en el corto plazo. No hacerlo en esta forma significa que inconscientemente la sociedad invierte sus recursos en aquellos propósitos o usos cuya productividad para la propia sociedad no resulta ser la mejor u óptima en el largo plazo. Es así como una sociedad, por virtud de la simple inercia inconsciente o irresponsablemente, sienta las bases para su evolución futura, cuando sin una reflexión expresa, actúa y conduce sus decisiones sin que éstas respondan y satisfagan las demandas de su población. Consecuentemente, la necesidad de desarrollar las regiones de un país, resulta una condición *sine qua non* para propiciar el crecimiento de un país. Debe señalarse que esto es una condición necesaria, mas no suficiente, para el proceso de desarrollo.

En el caso de México, según las recientes modificaciones a la Constitución General de la República —vigentes a partir de 1983— se establece la rectoría del Estado como elemento motriz para el desarrollo de la nación. En este contexto, y conforme lo establece el texto del artículo 25 constitu-

cional, el sector público es responsable de establecer y promover las condiciones para que los sectores privado y social puedan concurrir, con la responsabilidad social, al propósito de desarrollo nacional.

La acción del sector público busca en lo económico tres objetivos fundamentales: redistribución del ingreso, reasignación de recursos, y estabilización en la actividad económica general del país. Consecuente con su razón de ser, al desconcentrar regionalmente los recursos económicos provenientes del ahorro público, se intenta precisamente lograr la cumplimentación de estos objetivos.

Un esfuerzo donde se han registrado avances importantes se da en el ámbito fiscal. Hace quince años, la distribución de la recaudación tributaria entre la federación, los estados y municipios era aproximadamente de 90, 8 y 2 por ciento, respectivamente. A partir de 1980 se ha buscado modificar para beneficio de los estados y municipios la asignación de estos recursos. Precisamente en ese año, al entrar en vigencia la Ley de Coordinación Fiscal, se estableció, según el texto de la misma, una distribución que implicaba 87, 10.4 y 2.6 por ciento, según se tratara de la federación, de los estados, y de los municipios del país. Paso significativo si se toma en cuenta que, por primera vez, quedaba asignada en la Ley una participación no sujeta al albedrío de los intereses políticos de ninguna de las instancias gubernamentales.

Por razón de las características y mecánica de instrumentación de esta disposición legal, de las diferencias en los niveles y grados de desarrollo que registraban las diferentes entidades federativas del país, de la necesidad de no lastimar las finanzas estatales y los erarios municipales, y también de la necesidad de que en el análisis costo beneficio que, en lo individual, realizaran en ese momento los gobiernos estatales, hubo de incrementarse la proporción de los ingresos provenientes de la recaudación de los impuestos federales, misma que en el momento actual resulta ser, según la distribución entre los tres niveles gubernamentales, de poco más del 80% para la federación, aproximadamente el 15% para los estados, y entre el 3 y 4 por ciento para los municipios del país. Esto hace patente el avance tan importante que, en materia de asignación de participaciones, se logra a través de la coordinación fiscal intergubernamental, sobre todo si se comparan estos resultados con la situación existente a principios de la década de los setentas cuando aún prevalecía el antiguo esquema fiscal.

Sin embargo, al revisar las características y capacidades de acción de los gobiernos de los estados, se encuentran diferencias importantes en sus constituciones. Sólo algunos estados tienen expresamente disposiciones normativas en materia económica, como es el caso de Tabasco, Quintana Roo, Baja California Sur, y quizá alguno más. Es decir, que en esta situación subyace la idea de que las entidades se desarrollan por virtud de "la mano invisible", o quizá conforme a "la tenacidad y el esfuerzo" de sus pobladores. Conceptualmente se atribuye una función menor, o al margen, en la promoción del desarrollo económico de las entidades federativas a los gobiernos de los estados. Estos aspectos reflejan la falta de conciencia de la necesidad de planear las acciones de los elementos participantes en el quehacer económico. Además, los presupuestos de un buen número de los estados

de la República son muy reducidos en relación a otras organizaciones o entidades económicas existentes en sus respectivas circunscripciones geográficas. En ocasiones éstas disponen de recursos considerablemente mayores que los de los propios gobiernos estatales.

Por lo que respecta a la esfera municipal, se señala la existencia de 2 379 ayuntamientos, que tienen una gran diversidad en sus estructuras socioeconómicas, una gran concentración demográfica en unas pocas localidades, a la vez que una gran dispersión de población en un sinnúmero de asentamientos oficialmente registrados. Conforme las cifras del censo general de 1980, del total de localidades del país, 481 tienen poblaciones superiores a 25 000 habitantes y poco menos de mil de estas localidades, de un total de 125 300, tienen apenas poblaciones superiores a 5 000 habitantes. Esto da una buena idea de la gran concentración demográfica, y, a la vez, de la dispersión de pequeños núcleos de población, lo cual deriva en una dicotomía entre zonas urbanas y no urbanas. Esto afecta las posibilidades y dinámica del desarrollo regional, al requerirse previamente una reordenación territorial mediante agrupamientos que respondan a una política racional de asentamientos demográficos.

En la tipología municipal se han intentado muchas clasificaciones, para agrupar los ayuntamientos conforme las afinidades en problemas y soluciones. De las más recientes y con cierta aceptación generalizada, resulta ser la que divide los ayuntamientos, según los municipios tengan características de tipo rural, semiurbano o metropolitano. Indicadores de diferente naturaleza —población, monto presupuestal, principales actividades económicas, y algunos otros— establecen las diferencias en la clasificación antes señalada.

Sin que haya diferencias jurídicas en las atribuciones y responsabilidades de los presidentes municipales, *de facto* las características y el papel que desempeñan estos representantes populares varían conforme la naturaleza de los municipios. Así, el margen de acción efectiva del presidente municipal de la capital de un estado resulta ser diferente del que es el titular del ayuntamiento de una zona urbana pero fuera de la capital del estado. Asimismo, en mayor proporción se acrecienta la responsabilidad de un presidente municipal titular de aquellos municipios de tipo rural o semiurbano.

El papel de los sectores privado y social resulta fundamental para el propósito de descentralización de las actividades productivas, al ser éstos quienes de manera directa ejercen la tarea vinculada al proceso de transformación.

Hasta ahora, la experiencia señala que los estímulos —económicos, financieros y fiscales principalmente— del pasado no han sido determinantes para la localización de las actividades productivas en el país. En tal forma, la eficacia de ciertos elementos normativos y apoyos específicos diseñados por el gobierno para inducir geográficamente la localización de actividades productivas, pareciera que no siempre han sido del todo determinantes para definir el destino geográfico de las inversiones, y en ocasiones, aspectos como el apoyo crediticio, el costo de los servicios públicos y algunos otros incentivos no marcan en forma efectiva y/o definitoria la asignación geográfica de la inversión del sector privado.

Por lo que respecta al sector social, cabe señalar la importancia de aquellos planteamientos que han realizado con el propósito de lograr elementos de apoyo para desempeñar con mayor eficacia actividades en el sector productivo, principalmente en materia agropecuaria.

Lo anterior nos lleva a revisar algunos elementos que pudieran propiciar o inhibir la descentralización de las actividades productivas en el país. A la vez, resulta esencial ponderar la eficacia de los mismos, para un verdadero esfuerzo que impulse la descentralización de las actividades productivas. Así, se señalan como factores importantes los siguientes:

Redistribución expresa y efectiva de las competencias intergubernamentales federación-estados-municipios.

Voluntad política efectiva y realidad genuina que existe para descentralizar funciones y actividades —que en esencia implican poder— hacia los estados. María del Carmen Pardo se pregunta si se trata de una demanda real de los estados; o si acaso es consecuencia de una cierta o marcada ineficiencia del centro; o si además existe una clase política consciente de un papel nacional, dispuesta a no transigir en problemas de poder. Afirmar en su ponencia que, cualquiera sea la contestación a las preguntas anteriores, se percibe resistencia real ante una posible descentralización en los mismos que la proponen. Concluye que las diferencias existentes entre la racionalidad política y la racionalidad administrativa son, por lo general, incompatibles cuando no antitéticas.

Lo anterior implica un círculo vicioso, además de una concepción pesimista que implícitamente sugiere que prevalece la irracionalidad o el interés particular por encima de los intereses generales de la nación, postura que niega la posibilidad de que exista un sistema democrático donde los intereses de la mayoría sean los que prevalezcan y determinen el rumbo de las decisiones en el país.

Resulta primordial conocer el peso que se otorga a los criterios, prioridades y urgencias locales en comparación con los federales. También cabe preguntarse, si la simple inercia del quehacer burocrático-administrativo es el que invierte y sanciona esas situaciones, al ejercitarse acciones por parte de quien tiene y posee los recursos.

El proceso de planeación es, indudablemente, un elemento que propicia y permite descentralizar de manera más efectiva las actividades productivas. Desafortunadamente, se atribuyen a la planeación resultados, problemas y aspectos, que nada tienen que ver con ésta, con el ánimo de establecer su ineficacia, a la vez que menguar el prestigio o la efectividad probada, en esquemas donde el ejercicio racional de esta planeación ha contado con una amplia participación de los elementos activos de la sociedad.

Se antoja para el logro efectivo del proceso de descentralización de la vida nacional la revisión de los criterios para aplicar recursos y distribuir participaciones. En este aspecto resulta importante considerar que una buena parte de los recursos asignados por el gobierno federal se hacen por medio de programas sectoriales, con el concurso del sector paraestatal, para lo cual resultaría sumamente útil valorar la consistencia en la orientación de estos fondos con los propósitos y criterios de desarrollo regional, concebidos desde la óptica de los estados y municipios.

En igual forma es muy importante evaluar la operatividad de los cuatro apartados clasificados como "decisiones fundamentales" en el documento de María del Carmen Pardo, que forman parte importante de las tareas de desarrollo regional, como es el caso de: a/ apoyo de actividades que promueven las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Reforma Agraria y Pesca; b/ desarrollo social por medio de la Secretaría de Educación Pública y de la Secretaría de Salud; c/ desarrollo de infraestructura regional con la acción de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; d/ fomento de actividad económica y acceso a servicios gubernamentales, como es el caso de las secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría, del Trabajo y Previsión Social, y de la Procuraduría General de la República.

Estas "decisiones fundamentales" implican descentralizar las competencias con acciones que efectivamente permitan alternar con los niveles estatal y municipal en las decisiones que inciden sobre la población, para hacer expedita la acción del sector público federal en beneficio de las poblaciones que se busca promover y/o apoyar.

Aun cuando parezca demasiado pronto (es poco el tiempo para evaluar el avance y los resultados de la reforma al artículo 115 constitucional) sería importante y conveniente hacer explícita la evolución cualitativa y el avance cuantitativo, producto de esta reforma.

Ciertas reformas de carácter estructural en el manejo de los recursos, propiciaron en general mayor distribución de recursos, pero en lo particular se observa, por ejemplo, que estados no petroleros se encuentren ahora sujetos a vaivenes internacionales; que la mejoría y saneamiento de las finanzas federales han provocado dificultades que se reflejan y gravan los erarios estatales y municipales, en virtud del encarecimiento en el costo de los servicios públicos (agua, electricidad y gas principalmente); la política cambiaria da lugar a que algunos de los insumos (refacciones y aditamentos mecánicos), que deben ser importados, encarezcan conforme la fluctuación del tipo de cambio, y podría pensarse que el resultado, según se observa actualmente, no es el que originalmente se esperaba. Esta última consideración es meramente especulativa, razón por la cual resulta importante valorar aquellos factores y/o elementos que podrían haber revertido dicha tendencia.

Es indispensable evaluar la efectividad de la simplificación administrativa acorde con los resultados probados, y no en función de criterios o indicadores mostrados por las propias dependencias, que en ocasiones no manifiestan de manera efectiva los avances logrados.

RICARDO H. CAVAZOS GALVÁN

DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

YOLANDA DE LOS REYES

ANTECEDENTES DEL SISTEMA EDUCATIVO

Desde la consumación de la independencia hasta 1921, no hubo en el país un órgano administrativo específico que se encargara de la educación básica. A partir de 1821 se dieron atribuciones restringidas en materia educativa a distintas secretarías o ministerios. Las leyes y decretos que se expidieron durante ese tiempo se referían al Distrito Federal y a los territorios, y dejaban a cada estado a su propia iniciativa. Sin embargo, las medidas adoptadas en materia educativa se aplicaban en todo el país, especialmente en las áreas urbanas. Los gobiernos hicieron esfuerzos por establecer una educación popular que abarcara las áreas rurales e indígenas, pero no fructificaron en acciones que pudieran generalizar los servicios educativos en todo el país.

Al promulgarse la Constitución de 1917, los constituyentes otorgaron al municipio la libertad económica y política, así como el derecho a controlar y organizar la escuela primaria y los jardines de niños. En el artículo 14 transitorio de la Carta Magna se declaró la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes ya que se hacía innecesaria conforme a la nueva distribución de la función educativa.

Como resultado de estas medidas, en un par de años hubo una considerable reducción de los servicios educativos por varias razones; entre las más importante encontramos que las modificaciones legales no fueron acompañadas con las medidas técnicas, económicas y administrativas correspondientes. Pronto empezaron a cerrarse planteles por falta de pago a los maestros.

Ante esta situación inició Vasconcelos su lucha por crear un órgano que atendiera la función educativa a escala nacional, sin detrimento de que, por su lado, los gobiernos estatales en la medida de

sus posibilidades impulsaran la educación en todos sus grados y modalidades. Después de largas y acaloradas discusiones el 8 de julio de 1921 el Congreso aprueba la creación de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes.

A partir de la creación de esta Secretaría se desarrolló y fortaleció el sistema educativo nacional, conjugando los esfuerzos de la federación con los de las entidades federativas. El magisterio se hizo profesional, y continuaron los esfuerzos para hacer efectivos los postulados de igualdad de oportunidades y de justicia social; sin embargo, desde la década pasada se advirtió que la calidad de la educación estaba lejos de ser satisfactoria, ya que la preocupación fundamental de las autoridades era aumentar los servicios para hacer frente a una demanda que crecía vertiginosamente relegando los aspectos cualitativos.

Además, aunque los planteles educativos se encontraban dispersos en todo el país, aun en las comunidades más remotas, la planeación, la operación de los servicios y la administración de los recursos estaban totalmente centralizados. Los órganos de decisión se concentraban en el Distrito Federal. En 1977 se administraban desde la capital del país cerca de 50 000 planteles y más de 300 000 maestros que atendían a 11 millones de educandos. Este centralismo, además de hacer inoperante al sistema, iba también en detrimento de la calidad de la educación.

Se puede afirmar que para esa fecha la administración y burocratización de la Secretaría se había convertido en un verdadero cuello de botella que obstaculizaba la buena marcha del sistema educativo. Para tratar de superar esa situación en 1978 se inició un proceso de descentralización, el cual marcó uno de los cambios más radicales que se han llevado a cabo para transformar la administración de los servicios educativos y elevar su eficiencia.

La desconcentración se concibió no sólo como reajuste o reestructuración de carácter administrativo, sino fundamentalmente como factor de equilibrio social y desarrollo político. Desconcentrar significó acercar el poder de decisión y solución de problemas al lugar mismo donde se prestan los servicios. Al cabo de cuatro años, las delegaciones generales ya administran los servicios de educación básica y normal, programan y ejercen su propio presupuesto, contratan y pagan al personal, y tienen sus propios servicios de cómputo. Pasaron de operar un presupuesto de 1 180 millones en 1979, que representaba el 1.6% del presupuesto de la SEP, a ejercer directamente el 56% del presupuesto (120 000 millones) en 1982.

Tomada la decisión, y contando con la voluntad política al más alto nivel, el primer paso fue convencer tanto a los funcionarios centrales como a sus representantes estatales, de la necesidad de que

alguien coordinara todas las acciones del sector en cada entidad y asumiera las decisiones principales en su jurisdicción.

La tarea no fue fácil; era necesario modificar hábitos, romper feudos y afectar intereses. Así, se nombraron a los delegados generales. Su tarea inicial fue la de coordinar la acción educativa de la entidad, programar los servicios, representar al secretario ante las autoridades estatales y otros funcionarios federales e iniciar el programa de ofrecer primaria para todos los niños.

A partir de agosto de 1979 se empezaron a transferir los servicios educativos, y paulatinamente se fue consolidando la estructura y funcionamiento de las delegaciones generales. Para 1982 éstas operaban totalmente los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, indígena, especial, física, secundaria (general, técnica y telesecundaria), normal y adultos.

Tenía ya a su cargo hacer estudios de microplaneación, elaborar sus programas y presupuesto, administrar al personal desde la selección y contratación hasta su pago, hacer sus propias adquisiciones, contratar los servicios y obras que requieren, ejercer su presupuesto y controlar los recursos financieros; contar con sus propios edificios y centros de cómputo, llevar el control escolar, expedir certificados, otorgar becas y promover actividades culturales.

Los delegados estaban facultados para representar al secretario ante las autoridades estatales, municipales y demás representaciones federales; participar en los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal y coordinar la acción de las entidades del sector representadas en la entidad federativa, así como los niveles educativos no desconcentrados.

Otro logro importante fue la integración física en un solo lugar de todas las oficinas administrativas que contaba la SEP en los estados; para lo cual se construyeron los 31 centros SEP, en cada una de las capitales de las entidades federativas.

Adicionalmente, para mejorar la atención a los usuarios, a partir de 1981 se inició el proceso de desconcentración con algunos trámites en las ciudades más importantes o más alejadas de la capital de la entidad, para evitar en lo posible los traslados de los maestros. A la fecha se han creado 70 departamentos de servicios regionales. En suma, se puede afirmar que actualmente los estados cuentan con la infraestructura física, técnica y administrativa para operar los servicios educativos.

Se puede afirmar que a partir del momento en que las delegaciones realizaron su propia programación de acuerdo con las necesidades identificadas en la entidad, se ha logrado un proceso de racionalización en el uso del presupuesto. Esto ha repercutido de manera notable en el ritmo de crecimiento que ha experimentado

la matrícula atendida y, por lo tanto, la cantidad de maestros y escuelas, con la ventaja adicional de que gracias al proceso de microplaneación que se lleva a cabo en las delegaciones generales, las escuelas se están ubicando donde efectivamente se necesitan, y atendiendo las zonas marginadas a las que antes, por el poco número de habitantes, no se daba prioridad. Así, de 1979 a 1982 el incremento de los planteles pasó de una tasa de crecimiento de 4.7 a una de 11.8 por ciento.

De igual manera se puede señalar que en aquellas delegaciones generales que lograron consolidarse y no tuvieron cambios frecuentes de delegados generales por cuestiones de índole política se desarrollaron programas para elevar la calidad de la educación sobre todo en el aspecto de actualización del personal docente y de supervisión.

El proceso de toma de decisiones se mejoró sustancialmente, pues éstas son más acertadas y acordes con la realidad de cada entidad debido a que se toman de manera más oportuna y con mayor conocimiento de las necesidades, características y problemas propios de la entidad.

Esta política de desconcentración, si bien hizo más eficiente el sistema educativo, también trajo como consecuencia la presencia más fuerte de la federación en cada estado disminuyendo el papel de las autoridades locales.

Este proceso de desconcentración, que permitió contar con aparatos administrativos eficientes de cada estado, con capacidad de decisión y manejo de sus propios recursos, era una base sólida para plantear la política de descentralización de la educación básica y normal.

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

En su discurso de toma de posesión, el presidente De la Madrid anunció la decisión de transferir "[. . .] a los gobiernos locales la educación preescolar; primaria, secundaria y normal que la federación imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes".

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se considera la descentralización de la educación básica y normal como una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad.

"Con base en el proceso de descentralización, se tenderá hacia la redistribución de la carga financiera entre la federación, los estados, los municipios y los particulares, buscando fuentes alternas de financiamiento." En el proceso de descentralización se garantizarán

en todo momento los derechos del magisterio.¹

Reyes Heróles se refirió a la descentralización como medida indispensable para recuperar "nuestro federalismo, para estimular la vitalidad de los estados, municipios y comunidades y adquirir una mayor cohesión de signo diferente al que ha supuesto la centralización económica, social, política y cultural, realizada a pesar de nuestra definición jurídica y política federal".²

La descentralización tiene que afrontar complejos problemas: "Baja calidad de la educación e ineficiencia central para mejorarla; inexistente capacidad estatal para la innovación y mejoría de la calidad educativa; escasa sensibilidad central para resolver problemas estatales y locales; primacía total de preocupaciones e intereses administrativos y a veces políticos sobre los asuntos educativos [. . .]"; órganos centrales que continúan involucrados en decisiones políticas y administrativas de los estados; decrecimiento de la responsabilidad y funcionamiento estatal y municipal en apoyo a los órganos educativos y a veces desviación de recursos; escasa participación de la comunidad en apoyo a la educación; complejidad de programación y uso de recursos por la existencia de múltiples organismos involucrados; formación incongruente en el número y tipo de maestros por estado y región; malestar del magisterio ante la imposición central de métodos y sistemas administrativos".³

Al clausurar el XIII Congreso Nacional Ordinario del SNTE el 3 de febrero de 1983, el entonces secretario de Educación señaló: "La descentralización debe hacerse y se hará, pero con los maestros; sin su participación de antemano estaría condenada al fracaso. Juntos la planearemos y ejecutaremos."

Como resultado de este ofrecimiento, el 16 de febrero de ese mismo año se instaló la Comisión Mixta SEP-SNTE para estudiar la descentralización de la educación. En este acto señaló claramente Reyes Heróles: "La descentralización no va en contra de nada; va en pro de mucho. No va en contra de la estructura sindical de los maestros ni de sus derechos laborales. No va en contra de la acción sindical. Va en pro de la educación a que todos nos debemos, de la corrección de deficiencias, de la eliminación de prácticas viciosas no siempre imputables al sindicato."⁴

Después de varios meses se presentaron las primeras recomendaciones de la comisión para ampliar la participación de los sectores, y analizar las características que la descentralización podría tener en cada entidad federativa.

¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, pp. 234-235.

² Jesús Reyes Heróles, *Educación para construir una sociedad mejor*, México, p. 94.

³ *Ibid.*, t. 1, p. 141.

⁴ *Ibid.*, p. 28.

Para lograr lo anterior, el 8 de agosto de 1983, el presidente expidió un decreto por medio del cual se facultó a la Secretaría de Educación Pública para celebrar acuerdos con los gobiernos de los estados, a fin de establecer Comités Consultivos para la Descentralización Educativa. Los comités están presididos por el gobernador e integrados por los representantes de los servicios educativos estatales y federales, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del ISSSTE y del SNTE.

En cumplimiento de este acuerdo, en los meses siguientes se llegaron a firmar unos nueve acuerdos con los gobiernos estatales para crear los mencionados comités. Algunos comités presentaron propuestas; otros no se volvieron a reunir después del acto de instalación.

Con el objeto de avanzar en el proceso y atendiendo las recomendaciones de los comités y de las consultas con los representantes del magisterio nacional, el 20 de marzo de 1984 se publicó un nuevo decreto que determina los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal. En él se prevén acuerdos de coordinación de la Secretaría de Educación Pública con los gobiernos estatales, en los que se señalan las modalidades y los mecanismos para la prestación de los servicios federales de educación básica normal y de los respectivos servicios estatales.

Se establecen como bases para la descentralización, que: a/ la SEP continuará ejerciendo sus facultades normativas y aquellas referentes al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional; b/ los servicios educativos federales y estatales sostendrán su presente régimen jurídico y administrativo; c/ seguirán funcionando la Comisión Mixta de Escalafón y la Comisión Mixta de Cambios; d/ los trabajadores de los niveles a descentralizar conservarán su relación con la Secretaría de Educación Pública y mantendrán vigentes sus derechos individuales y colectivos; e/ se mantendrán las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores de la educación, y f/ se pondrá a disposición de los gobiernos de los estados los recursos materiales y financieros destinados a los servicios educativos federales, conservando su régimen jurídico y administrativo presente.⁵

El 28 de julio de 1984 se firmaron los primeros acuerdos de coordinación con Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Para mediados de 1985, se habían instalado los Consejos Estatales de Educación Pública de los 12 estados mencionados, así como los de Tamaulipas y Jalisco. En todos los casos el

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de marzo de 1984.

consejo está presidido por el gobernador y participan funcionarios federales y locales, así como los representantes de las agrupaciones sindicales.⁶

Para entender el alcance de la descentralización propuesta, es conveniente hacer algunas reflexiones en torno al decreto del mes de marzo de 1984 y al contenido de los acuerdos de la SEP con los gobiernos de los estados y las entidades que los han firmado.

Decreto. En primer lugar, desde el punto de vista jurídico se decidió apoyarse en los Convenios Únicos de Desarrollo y que se firmara un acuerdo de coordinación; de esta manera, la prestación de los servicios federales por parte de los gobiernos estatales se hace de común acuerdo, y no porque una disposición con el rango de ley o reglamento lo establezca. Esto puede permitir que en un momento dado, se dé marcha atrás al proceso.

Los acuerdos de coordinación. Estos acuerdos ratifican las bases que señala el decreto mencionado y entran al detalle en cuanto a las funciones que corresponden a la SEP y al gobierno del estado.

Establecen la integración del Consejo Estatal de Educación Pública y le señalan funciones en materia de vigilancia, de estudio y de sugerir medidas para continuar con la descentralización. Los servicios coordinados se integrarán con las estructuras administrativas federales y estatales y estarán a cargo de un servidor público nombrado conjuntamente por la SEP y por el gobierno. Se establece también que para hacer cualquier cambio a la estructura y a los sistemas educativos administrativos se requiere el acuerdo expreso de ambas partes.

El órgano responsable de los servicios coordinados administrará los dos sistemas educativos federal y estatal (cuando éste exista) pero respetando las disposiciones jurídicas y administrativas de cada uno. Igualmente tiene la obligación de rendir informes periódicos a las partes. En materia de planeación, programación y presupuestación, se tendrá que precisar el origen y monto de los recursos y su aplicación, para lo cual tendrá que negociar con las autoridades estatales y federales. En los recursos financieros tendrán que respetarse las normas federales o estatales, según corresponda, y rendir cuenta a la instancia procedente. Tanto la Federación como el estado podrán practicar auditorías y establecer sistemas de control. Se establece la posibilidad de unir los sistemas de evaluación, acreditación y certificación de estudios. Para preservar el carácter nacional de la educación, se mantienen las atribuciones normativas de la SEP,

⁶ No en todos los casos han asistido los representantes del SNTE para demostrar su desacuerdo a las medidas tomadas, o bien su oposición al nombramiento del titular de los Servicios Coordinados de Educación Pública.

en planes y programas de estudio. En caso de que los estados deseen introducir modificaciones, deberán someterlas a la consideración de la Secretaría.

Se establece que se entregarán en administración al gobierno estatal los recursos materiales y financieros que no afecten las relaciones laborales. El titular de los servicios coordinados representa a la SEP y al gobierno en todo lo concerniente a las relaciones laborales, en el entendido que los trabajadores mantendrán su régimen jurídico laboral, ya sea federal o estatal. Igualmente continuarán funcionando para cada ámbito el sistema escalafonario y el de cambios.

De lo señalado hasta aquí se desprende que: a) los servicios educativos federales no se transfieran a los gobiernos de los estados, ni se modifiquen las disposiciones legales en materia educativa; b) continúan ambos sistemas, regidos cada uno por sus mismas disposiciones jurídicas y administrativas; c) los sistemas educativos se coordinan y seguirán funcionando en paralelo, esto es, no se fusionan ni se convierten en un solo sistema; d) el personal, los recursos materiales y los financieros siguen siendo federales. Sólo se otorgan en "administración" a los estados; e) el titular de los servicios coordinados es nombrado por ambas partes y por lo mismo tiene que rendir cuenta a los dos, y f) no queda claramente expresado qué tipo de órgano es la dirección de servicios coordinados, ya que mantiene un carácter mixto al tener que acatar, según se trate, tanto disposiciones federales como estatales.

Por lo que se refiere a las entidades que han firmado convenios, se pueden hacer las siguientes observaciones: Baja California Sur y Michoacán no cuentan con sistema educativo estatal; es mínima la participación estatal en el sistema educativo de Aguascalientes, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas, pues cada uno de ellos atiende menos del 5% de la demanda y cuenta con muy poco personal. En cambio es bastante importante la participación estatal en Jalisco, Sonora y Yucatán.

Por lo general, los estados seleccionados han tenido pocos problemas político-laborales, con excepción de Jalisco. Por lo que se refiere a la aportación financiera estatal, es significativa en los casos de Jalisco (25%), Tabasco (29%) y Sonora (27%). Es casi nula en los casos de Morelos, Quintana Roo y Zacatecas. El resto aporta entre un 4 y un 17 por ciento.

Quizá la poca participación previa en la educación de la mayoría de los estados que firmaron el convenio es causa de que el acuerdo sea muy limitado (es poca o nula la experiencia que tienen algunos de ellos en el campo educativo). A su vez, la existencia de sistemas estatales fuertes también requiere precaución para evitar una lucha desgastante sobre cuál sistema prevalece.

Al analizar los acuerdos de coordinación que se han firmado, no observamos diferencias de fondo entre un tipo de estado y otro, a pesar de que las profundas diferencias entre los estados signatarios permitirían esperarlas.

PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Conviene analizar otros problemas que tendrá que resolver la descentralización, si el proceso continúa y culmina con la transferencia efectiva de los servicios educativos y los recursos inherentes a los estados.

La información que se presenta se obtuvo en una encuesta que realizó en 1984 la Comisión Mixta SEP-SNTE para la descentralización y el grupo Técnico del Comité Interno de Descentralización.

a) *Sueldos y salarios*

Uno de los problemas es la disparidad de sueldos del personal docente federal y el de los estados. En un estudio que hizo la SEP en 1983 para calcular el costo de igualar los salarios en la nación, tomando como base el salario del personal federal, se requerían 3 528 millones de pesos anuales. Agrupados por nivel educativo significa que de las 422 810 plazas docentes en preescolar y primaria, se requiere igualar 30%, y el 38% de las horas/clase del personal docente en secundaria y normales. En los 14 estados que firmaron convenios de coordinación de los servicios educativos, en 1983 se requerían 736 millones de pesos, a los que habría que aumentar la diferencia con los sueldos actuales más los incrementos en el número de plazas y horas/clase.

En 25 entidades federativas el personal docente de los niveles que hay que descentralizar gana menos en algunas de las categorías que el personal federal. Los estados donde hay más diferencia salarial, y por lo tanto se requieren más recursos, son el de México (casi 46% del costo total), Jalisco (13%), Puebla, Chihuahua y Chiapas (6%).

Los estados que pagan más que la federación en la mayoría de las categorías comparadas son Puebla, Nuevo León, Sonora, Baja California Norte, Guanajuato y Sinaloa.

En la actualidad no se ha planteado el problema de la homología de salarios, porque una de las cláusulas del convenio de coordinación señala que las relaciones laborales siguen siendo federales o estatales, según corresponda. No obstante, se considera que quizá,

en los meses por venir, las secciones sindicales empiecen a hacer presión al respecto. En algunos estados desde hace tiempo se han venido firmando convenios de automatización del SNTE con algunos gobiernos estatales, para que cualquier aumento a los maestros federales, de inmediato se otorgue a los estatales. (En el estado de Baja California además de igualar los salarios con los federales, a los maestros estatales siempre se les paga un 15% adicional.)

b) Prestaciones

Éste es otro de los obstáculos que encuentra la descentralización: las prestaciones médicas, económicas y sociales. Los problemas son mucho más complejos por la diversidad de prestaciones, las formas que se otorgan y el número de instituciones que participan.

El ISSSTE presta los servicios médicos al personal federal y al de 11 estados que han firmado convenios con la institución. Hay siete estados que cuentan con su propio ISSSTE local. Seis estados tienen convenios con el IMSS. En cinco estados el servicio se otorga en clínicas particulares; en Chihuahua, la Dirección de Pensiones Civiles del Estado y en Coahuila, las clínicas del SNTE.

En cuanto al tipo de servicio, en 20 estados las prestaciones médicas federales y estatales son iguales y en 11, las prestaciones estatales son menores. Lo mismo sucede con las cuotas que aportan los trabajadores, que varían del 1% (Jalisco) al 8% en Chiapas. La gran mayoría aporta entre el 2 y el 3 por ciento.

En las prestaciones económicas (jubilaciones, seguros diversos, indemnizaciones, préstamos a corto y largo plazo) se encuentra la misma diversidad. En 12 estados las proporciona el ISSSTE local, en dos el federal, en 10 la Dirección de Pensiones y en siete el gobierno estatal. Al hacer un análisis de cada una de estas prestaciones se encuentran grandes diferencias de un estado a otro y entre éstos y las que recibe el personal federal.

En las prestaciones sociales (tiendas, farmacias, panteones, velatorios, turismo, guarderías, etc.) hay estados que carecen de ellas y otros tienen solamente una o dos. Se puede afirmar que el problema de las prestaciones es de los más difíciles de resolver, si se trata de otorgar a todo el personal docente igual tipo y calidad de prestaciones. Por un lado se requiere respetar los derechos laborales adquiridos y por otro, habría que superar obstáculos de tipo económico, jurídico y de infraestructura.

En resumen, entre los problemas álgidos de la descentralización está el laboral. Transferir personal federal a los gobiernos de los estados implicaría que se le respetaran las prestaciones que actualmente

tienen; también el personal estatal podría exigir que se igualaran las suyas, o a la inversa.

Además del costo económico, habría que resolver qué institución podrían proporcionarlas. En este sentido habría que hacer estudios de fondo en cada entidad federativa y tratar de resolver la situación según el estado de que se trate. Sería muy difícil llegar a una situación homogénea para todo el país.

Una posibilidad sería integrar en una sola institución todas las instituciones e igualar así las prestaciones. Otra opción sería que el ISSSTE federal otorgara las prestaciones médicas a nivel nacional y los ISSSTE estatales las económicas y sociales. Otra posible medida para fortalecer los gobiernos estatales y más congruente con la política de descentralización de la vida nacional, sería descentralizar el ISSSTE federal, y que cada estado contara con su propia institución de seguridad. Con esta medida surgirían otros problemas, ya que no todas las funciones de la Federación en los estados se descentralizarán, y por lo tanto necesitarían servicios los empleados federales radicados en provincia.

c) *Cambios y contratación de egresados de normales federales*

Otro aspecto de los derechos laborales es el cambio de adscripción y la contratación de egresados de normales. Hasta ahora, los cambios de los maestros federales de un estado a otro y aun dentro de un mismo estado están a cargo de la Comisión Mixta de Cambios integrada por representantes del SNTE y de la SEP. Este derecho a moverse de un estado a otro podría significar un problema en el caso de que el personal federal pase a depender del gobierno del estado, porque, o bien se incorpora a este proceso a todos los maestros estatales o se tendría que buscar un mecanismo para que los maestros federales puedan seguir ejerciendo este derecho.

Por otro lado, existe un gran desequilibrio entre la oferta de egresados de normales y las plazas disponibles. Hasta ahora existe el compromiso de otorgar plazas a los egresados de las normales federales, no así a las estatales. Con la integración de los dos sistemas, seguramente los egresados de las normales estatales van a exigir la misma prestación, lo cual va a agudizar el problema que representa la sobreoferta de maestros.

d) *Escalafón*

El reglamento de escalafón, como el de las condiciones generales de trabajo, tiene años negociándose entre la SEP y el SNTE. A pesar de que son documentos totalmente obsoletos y que hay numerosos

acuerdos que los modifican, no se ha llegado a un arreglo para expedir los nuevos reglamentos. Basta decir que el reglamento de Condiciones Generales de Trabajo data de 1943 y el escalafón de 1947, aunque se le hicieron algunas modificaciones menores en 1973. Tanto los cambios de adscripción, como los movimientos escalafonarios representan una fuente importante de poder y control del magisterio, por parte de la dirigencia sindical.

e) Aspectos financieros

El financiamiento de la educación está distribuido entre los distintos niveles de gobierno y los particulares. En los últimos 10 años descendió la participación de los estados en el gasto educativo de 16% en 1971 descendió en 1982 a 13%. Inversamente la aportación de la federación aumentó en ese mismo periodo de 67 al 81%. La participación de los particulares descendió de 15 a 5% en 1982. En ese año el sistema federal atendía el 70% de la demanda de educación en el país; los 24 estados que cuentan con su propio sistema educativo atendían el 20.9% y los particulares el 8.8%.

Es muy grande la disparidad entre lo que destina a educación cada entidad federativa en relación a su presupuesto total. Según datos de 1980 hay 10 estados que destinaban del 7 al 20% de su presupuesto a educación, 16 estados del 21 al 39% y cinco del 40 al 56.5% (Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Puebla y Sinaloa). A la fecha no hay estudios que expliquen a qué obedecen esas diferencias. Los estados que menos aportaron son Aguascalientes, Baja California Sur y Oaxaca. Cabe destacar que el Departamento del Distrito Federal gastó menos que cualquier estado. Aunque la Ley Federal de Educación establece que debe participar con 15% de su presupuesto, sólo invirtió 2.4%.

Otro dato interesante es que en 21 estados la aportación federal para educación básica es mayor que el presupuesto total de la entidad; en 11 estados es más del doble y hay casos como Oaxaca, en que es seis veces mayor.

Esta diferencia en la distribución se debe en parte a que "la ciudad de México y el gobierno federal siguen concentrando demasiados recursos, problemas y poder. Baste recordar que los recursos totales que [manejaron] en 1982 los gobiernos estatales equivalen sólo a 8% de los recursos que el gobierno federal [presupuestó]".⁷

En nuestro derecho existen áreas impositivas reservadas exclusivamente a la federación, lo cual implica prohibición para que los

⁷ Fernando Solana, *Tan lejos como llegue la educación*, p. 110.

estados graven fuentes propias y las aprovechen en apoyo de sus políticas de desarrollo. Además existe una desproporción enorme entre los recursos financieros con que cuenta la federación respecto a los estados, y entre las entidades federativas. En aras de redistribuir equitativamente los ingresos entre los distintos estados, la federación se queda con la mayor parte.

Se ha tratado de corregir esta situación con el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y del Convenio de Colaboración Administrativa, celebrados entre la federación y las entidades, con el propósito de conseguir mejor distribución de los recursos fiscales, evitar la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales y elevar la eficiencia del sistema de recaudación.

Con estos convenios mejora la distribución de los recursos entre los niveles de gobierno y entre los estados. No obstante, al recibir del centro mayores ingresos, los gobiernos locales tienen una mayor dependencia en lo económico y político, disminuyendo en consecuencia su autonomía.

La política fiscal es importante para la descentralización educativa, ya que los estados están limitados en la forma de obtener los recursos que necesitan para el financiamiento de la educación. Por lo tanto es deseable que la descentralización educativa conlleve una reforma fiscal.

Otro problema importante que enfrenta la descentralización es la resistencia manifiesta de la burocracia sindical, ya que se piensa que aquélla traería aparejada la necesidad de una restructuración del sindicato nacional. Este tema es de tal importancia y complejidad que amerita, en sí mismo, otro artículo.

Por último, hay que mencionar cuál ha sido la reacción de los gobiernos estatales frente a los esfuerzos de descentralización y su impacto en el avance de éste. Muchos gobernadores más que desear que se les transfiera el sistema educativo federal, desearían que fuera a la inversa, que la federación absorbiera todo el sistema educativo. Consideran que lo único que se les está transfiriendo son problemas.

Entre sus razones puede mencionarse el hecho de que existan dentro de un estado dos sistemas educativos, lo que ocasiona disputas por el poder de funcionarios administrativos y de líderes sindicales. Esto da lugar a la lucha por la primacía de una sección sobre otra o de un sindicato sobre otro.

Además, los gobiernos estatales no cuentan con los recursos financieros suficientes para atender el costo de la educación. Esto significa que tienen que estar a expensas de la federación, lo cual implica una negociación constante para poder obtener los fondos necesarios. Los gobiernos estatales son más vulnerables a las deman-

das de los sindicatos y como ni los recursos ni el personal son estatales, tienen poca capacidad de decisión. Igual sucede en otros aspectos porque, según los acuerdos de coordinación, las normas del sistema educativo siguen siendo federales en los aspectos de contenidos educativos y en aspectos técnicos, operativos y aun administrativos.

Se puede afirmar que como una primera etapa, y para asegurar la continuidad de la prestación de los servicios educativos, esto es necesario y conveniente; sin embargo requeriría ir definiendo una estrategia para soltar los hilos, si de verdad se quiere hablar de un sistema educativo descentralizado.

En la discusión sobre centralización en nuestro país ha existido un problema semántico, o mejor jurídico, en relación a la definición de ese término.

Lo mismo se califica como descentralizar cambiar de ubicación física oficinas o empresas, que crear un organismo con personalidad jurídica propia, que delegar funciones a otros órganos, que dar mayores atribuciones a los gobiernos estatales. En el caso concreto de la educación, se usa indistintamente el término descentralizar por transferir servicios a los gobiernos de los estados, o simplemente coordinar los servicios de educación pública.

Desde mi punto de vista, descentralizar la educación significa que la federación deje de prestar servicios educativos en los estados y transfiera esta facultad en exclusiva a los gobiernos de las entidades federativas. Esto implica entregar el servicio junto con los recursos correspondientes (personal, recursos materiales o financieros). Es decir, los recursos dejan de ser federales y pasan a ser estatales. Como consecuencia, se lograría también una redistribución del poder. Al darle a los estados mayores recursos y más facultades, se tendrían estados más fuertes.

Ahora bien, ¿es esto deseable? ¿nuestras raíces históricas, nuestra forma de ser, la tradición política del gobierno, realmente obedece a un criterio federalista? ¿hasta dónde se quiere en verdad contar con estados fuertes, autónomos, poderosos? Considero que si de verdad se llegará a descentralizar la educación, esto traería consigo una transformación a fondo del sistema político.

DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD

ELENA JEANNETTI DÁVILA

Los servicios de salud han avanzado mucho en nuestro país. La voluntad política de nuestros gobernantes procura hacer realidad el derecho de todos los mexicanos a la salud, a pesar de obstáculos tan complejos, que a veces podríamos pensar que éste es el reto administrativo más difícil de vencer en nuestros días.

La descentralización es en México término de moda, pero pocos conocen bien su significado. Cada uno interpreta su contenido más a base de la intuición que de la especulación consciente. Lo importante es tratar de aclarar qué debemos entender por "centralismo", "centralización", "concentración", "descongestionamiento", "reubicación", tarea a la que dedicaré este trabajo y en el que destacará la descentralización de los servicios de salud.

España reforzó su centralismo desde la segunda mitad del siglo XVI. En México tuvo fuerte influencia durante la colonia, y dejó hasta la fecha una conducta social y política sujeta a presiones de fuerzas de control centrífugas, a las que hay que encontrar solución.

En un Estado centralizado, la autoridad se ejerce desde la capital hacia la provincia, donde las autoridades locales sirven, la mayoría de las veces, de repetidoras. Es un control político, y aun administrativo, que prácticamente anula la decisión política y la autonomía administrativa locales.

En la centralización, un poder se sobrepone a otro, absorbe y toma progresivamente atribuciones y facultades, primero en lo político y luego en lo administrativo.

La descentralización política es fenómeno inverso a la centralización. Las atribuciones se restituyen o se entregan a las autoridades locales; éstas, sin dejar de considerar el interés general del Estado, mantienen sus facultades de decisión y actuación.

El Estado tiende a actuar en favor del interés común y asegurar

la igualdad de oportunidades para todos y cada uno de sus ciudadanos. Aplica una legislación que otorga el mismo *status*. Cuenta con recursos, facultades y poder. Cuando un Estado se descentraliza, las fuerzas centrípetas tratan de disminuir y destrozar la autoridad central.

La historia mundial muestra en todos los países occidentales una centralización estatal lenta, pero constante. En el terreno gubernamental se hace cada vez más intensa a partir de la Edad Media, reforzando el dominio administrativo. Esta situación se ha convertido en uno de los grandes problemas contemporáneos, como bien señala R. Bautier, problema que plantea establecer los límites entre las autoridades estatales y definir ámbitos de competencia y sus facultades.

En la perspectiva nacional, la concentración y, paradójicamente, la dispersión son los problemas que mayor dificultad presentan para el desarrollo total de México.

En México, la forma de gobierno federal nace con una intención descentralizadora que tiende al respeto y delimitación de facultades y funciones políticas de los gobiernos locales. La constitución política consagra esta forma a base de un pacto escrito entre entidades políticas y territoriales en el que se conviene la unión para la formación del Estado mexicano. En el sistema federal, la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella, pero coordinados: el federal y el de las entidades federativas. Ninguno de ellos puede por sí mismo cambiar las disposiciones de la ley creadora, que les señala sus obligaciones, límites jurídicos y derechos respectivos.

Ésta es la forma más ortodoxa y pura de entender la descentralización. En este documento nos referiremos a ella con el calificativo de "descentralización política". Su diferencia con la "descentralización técnica" es clara y ninguna de las dos tiene, en sentido estricto, nada que ver con la "desconcentración", que se identifica más con la "descentralización funcional". Con la misma palabra entendemos aspectos diferentes, por lo que parece juicioso darle un calificativo que las distinga.

El concepto de desconcentración en la física significa "dispersar" o "diseminar" algún conjunto de elementos que se encuentran reunidos en un mismo punto; en la química, la desconcentración es la "separación" de los elementos que componen algún compuesto. La desconcentración ha sido utilizada también para designar procesos sociales. Los economistas y urbanistas hablan de desconcentrar la industria, los políticos y politólogos de desconcentrar el poder; los técnicos y administradores públicos hablan de desconcentrar la administración, y en cada caso el término adquiere significados distintos, porque se trata de hechos distintos.

Ahora bien, en el léxico político, se trata más bien de una concesión del poder central a sus delegados o agentes locales, poder de decisión directa en determinados asuntos, para lograr una mayor agilidad y rapidez, pero siempre vinculados a la escala jerárquica.

La diferencia entre "descentralización política", "desconcentración" y "descentralización funcional" tiene un origen jurídico, es decir, que hay "descentralización política" cuando se hacen modificaciones jurídicas sustanciales con el interés de transferir responsabilidades y funciones en forma definitiva y absoluta a otras entidades con personalidad jurídica propia (gobiernos estatales y municipales). La "desconcentración" no requiere sino delegar funciones relacionadas con la administración federal por medio de oficinas en las entidades federativas que se consideren convenientes y por tiempo determinado. La "descentralización funcional" es una variante e implica una *concurrencia y concertación* de acciones. El concepto de "descentralización técnica" es el que mejor se diferencia del de "desconcentración", e inclusive del "descentralización política", pues aunque se trata también de una transferencia de poder a un ente autónomo con personalidad jurídica propia es claramente un servicio separado del conjunto de servicios del Estado, debido al alto grado de técnica que sus actividades plantean.

Sin embargo, en su aplicación práctica el concepto de desconcentración adquiere significado más amplio que el de simple concesión de poderes, y puede ser tan amplio como el pragmatismo del Estado lo requiera para resolver problemas relacionados con la concentración. Así, será posible que una "empresa descentralizada" se "desconcentre", que el federalismo, baluarte de la doctrina descentralizadora, se debilite con el proceso de "desconcentración" del gobierno federal y que el municipio se robustezca económicamente, sin experimentar el mismo fenómeno en lo social, o en lo político, y que el fenómeno lesione la soberanía estatal, o la autonomía municipal.

La desconcentración, en sentido estricto, es la preparación de un organismo en tránsito hacia la descentralización funcional o la política. La distinción entre descentralización y desconcentración es sencilla: la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización; es totalmente extraña a la descentralización, consiste en aumentar las atribuciones de las autoridades locales centralizadas y de este modo descongestionar al poder central utilizando como medio a sus representantes locales.

Hablar de concentración demográfica, económica, política y administrativa en México, es hablar de desigualdad y desequilibrios, porque la concentración implica, como contrapartida, un desequilibrio, una desigualdad en otro punto.

La importancia de la macrocefalia urbana, es que se le asocia con más altos niveles de vida para la población, mayor productividad y mejores servicios; sin embargo, hay que considerar que mientras en los países desarrollados la urbanización fue precedida de la industrialización y el desarrollo del comercio, en nuestro país fue producto de fuertes corrientes migratorias provenientes de las zonas rurales, donde las oportunidades de subsistencia prácticamente, se agotaron por la baja productividad, la explosión demográfica y los conflictos sociopolíticos.

Los problemas de concentración demográfica, económica, política y administrativa son producto de la falta de planeación oportuna en el desarrollo del país, y a la vez son limitaciones para la planeación actual. La rectoría del Estado y su intervención en áreas estratégicas de la economía, se racionaliza y facilita con el sistema nacional de planeación democrática. Para que la planeación sea efectiva es necesario adecuar o reorganizar el aparato administrativo. Así planeación, rectoría del Estado, problemas de desconcentración y reorganización administrativa se vinculan y se hacen interdependientes.

El papel que el Estado ha desempeñado en el proceso de concentración ha sido variado, según la prioridad que le ha dado a sus consecuencias y al conocimiento que de ellos se ha tenido. Así, en el periodo 1958-1964 se ignoró el problema. Más adelante, en 1964-1970, cuando el Estado advirtió que frenaba el desarrollo económico y social del país, trató de contrarrestarlo mediante la creación de polos de desarrollo, combinando esta política con una serie de incentivos fiscales y subsidios, que la mayoría de las veces concluyeron con la formación de ramas industriales sobreprotegidas e incapaces de generar el grado de polarización deseada. En la primera mitad del decenio 1970 se ensayaron numerosos proyectos y políticas para descongestionar, especialmente, la ciudad de México.

En México, la concentración del poder se ha presentado a lo largo de su historia en dos vertientes: concentración de decisiones y recursos en las dependencias de la administración pública federal y de las actividades del sector público en una reducida fracción del territorio. La concentración administrativa sirve para consolidar y reforzar el poder político, ya que la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, y su misma fuerza, se fundamentó en la concentración administrativa y en la dimensión de la burocracia.

Por lo que se refiere a la concentración territorial de la función pública, basta mencionar que el asiento de los poderes federales, de la mayoría de las dependencias y entidades de la administración pública federal están en la ciudad de México, que se halla más o menos en el centro del país, en una posición "radial".

Desde 1970, la administración pública federal intenta, por lo menos formalmente, la desconcentración de dependencias y entidades de la administración. Se han conseguido avances y logros sustanciales en algunos sectores, pero de todas formas se requiere intensificar estos procesos, en especial los esfuerzos encaminados al descongestionamiento del aparato central con sede en la zona metropolitana del Distrito Federal.

El Estado mexicano tiene que detener e invertir la erosión de su hegemonía, lo que ha intentado por medio de planes y programas, y ahora con la descentralización de la vida nacional.

El órgano actuante del poder estatal es el Ejecutivo que mantiene una relación permanente con la sociedad por medio de la administración pública. Para mantener una corriente favorable de opinión pública, es imprescindible modernizar el aparato gubernamental y aplicar sistemáticamente una democracia administrativa pública, que en la actualidad es casi inexistente.

La planeación es esencialmente una actividad práctica. Sus criterios y su estilo son pragmáticos: se planifica para hacer algo, para cambiar realidades. Se puede decir que en el presente sexenio, se tiene ya plena conciencia de que hay que rebasar la planificación como una solución técnico-política, para utilizarla como solución de un problema social.

Cuando el Ejecutivo ponga fin al centralismo presidencialista y se abran los puestos a una auténtica responsabilidad nacional compartida, estaremos a un paso de hacer auténtico el federalismo como fuente de igualdad y bienestar. El presidente De la Madrid ha manifestado en varias ocasiones su voluntad política, de descentralizar la vida nacional: "Quiero precisar ante la nación, cuál es mi concepto sobre la descentralización de la vida nacional, tema íntimamente ligado a la decisión política, fundamental de los mexicanos por el sistema federal. Los mexicanos reconocimos en 1824, después de 1857, y posteriormente en la Revolución y en la Constitución de 1917, que la fórmula para lograr la unidad en el desarrollo nacional del mosaico geográfico, étnico y cultural que es nuestra realidad, para respetar lo diferente y consolidar lo común" (p. 7).*

La distancia que separa esa voluntad política de las acciones concretas me lleva a plantear esta pregunta: ¿Se trata de restituir a los estados y municipios lo que en esencia política les corresponde, y que, potencialmente, han conservado en los textos jurídicos, o se trata de "entregar" (fruto de una decisión centralista) parte del poder consolidado hasta ahora?

* Los textos que cito en este artículo se hallan en *La descentralización de los servicios de salud: el caso de México*, Porrúa, 1986.

El presidente De la Madrid señala que: "La descentralización de la vida nacional exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios. Este proceso deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y de las locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional" (p. 8).

Por perfecta que sea la decisión, la descentralización política y aun la funcional requieren que en la entidad receptora converjan los recursos, la preparación técnica y social necesaria, y que la decisión administrativa tenga como base la voluntad política de quienes están en la cúspide de la administración pública, y esta voluntad los comprometa como asociados inseparables del Ejecutivo.

La descentralización de la administración pública deberá ser también un proceso sólido y gradual para fortalecer y dar vida concreta a la descentralización de la vida nacional. La administración pública federal deberá ser el elemento conductor y el ejecutor inmediato del proceso de descentralización de la vida nacional. El gobierno federal conservará, como es natural en nuestro sistema, las atribuciones de planeación, definición de políticas fundamentales, normatividad y evaluación para mantener la unidad e integridad de la nación. "En este proceso procuraremos llegar más efectivamente al fortalecimiento del municipio y no sólo de los gobiernos de los estados. La centralización se da tanto en relación al gobierno federal respecto a los gobiernos de los estados, como también desde los gobiernos estatales en relación a los gobiernos municipales. La descentralización tiene que abarcar, pues, los tres órdenes de gobierno" (p. 21).

El texto siguiente delinea la posición conceptual de la que parte el gobierno, el punto de llegada al que aspira y las herramientas que para ello deben usarse.

No desconfiemos de la madurez ni de la responsabilidad de las poblaciones en las entidades federativas para participar en el proceso, para vigilar el uso que hagan de nuevas facultades los gobiernos de los estados y los gobiernos de los municipios; pero preocupémonos también por armonizar y concertar el programa de descentralización de la vida nacional con el programa de la democratización integral de la sociedad, ambos son complementarios y el avance en uno requiere el avance en el otro. En consecuencia, en cada uno de los estados y también en los municipios, tendrán que fortalecerse los instrumentos de una administración moderna y eficaz, los sistemas de planeación de presupuestación, de seguimiento, de control y evaluación. Y no solamente dentro del propio poder ejecutivo a los diferentes niveles de gobierno sino de sistemas que permiten una mejor información a las comunidades de

los actos de gobierno, el cumplimiento del derecho de información por parte de los distintos niveles de gobierno y, en consecuencia, el fortalecimiento de los sistemas de vigilancia popular sobre los actos de las autoridades, específicamente el fortalecimiento de la responsabilidad de las legislaturas de los estados para conocer de las cuentas que rindan los poderes ejecutivos en sus respectivas jurisdicciones (pp. 23-24).

DESCENTRALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE SALUD

En 1934 se crearon los servicios coordinados de salud pública en los estados con el propósito de vincular los esfuerzos del gobierno federal y los de gobiernos estatales en el cuidado de la salud de los mexicanos. Sin embargo, a través de los años, el ímpetu centralizador que caracterizó a la vida nacional, llevó, en la práctica, a convertir esas unidades en dependencias federales (p. 45).

El 25 de agosto de 1982 fue creada la Coordinación de los Servicios de Salud de la Presidencia de la República, con la misión expresa de proponer las bases que permitieran establecer un Sistema Nacional de Salud por medio de: determinar los elementos normativos, administrativos, financieros y técnicos necesarios para coordinar en forma eficiente las acciones y recursos relativos a la prestación de servicios de salud, definir las estrategias y acciones que coadyuven a este fin, y fijar las bases para la integración de los servicios públicos de salud en un sistema nacional, que diera cobertura a toda la población.

El planteamiento filosófico de esa política de salud incide directamente en otro de los postulados básicos del ideario político ideológico del presidente De la Madrid, el que se refiere a la sociedad igualitaria. En efecto, ahí se inscribe el compromiso de elevar el derecho a la protección de la salud a rango constitucional que, aprobado en el ejercicio legislativo de 1982, se añade ahora a las garantías sociales consignadas en nuestra Carta Magna (p. 6). Dentro de las estrategias para la consolidación del sistema nacional de salud, el 5 de enero de 1983, se instaló el gabinete de salud, como órgano colegiado para coadyuvar en la planeación del sector.

La sectorización desempeña un papel importante dentro de las estrategias seleccionadas y significa el agrupamiento de todo servicio público de salud bajo la coordinación de la secretaría del ramo. Una secretaría de Estado es responsable de emitir las normas y de coordinar las actividades de cada sector al planear, evaluar y vigilar las entidades paraestatales adscritas al sector (p. 46).

La sectorización ha permitido respetar la naturaleza jurídico-administrativa de las instituciones que prestan servicios de salud, y de seguridad social al tiempo que les ha ofrecido la posibilidad de conciliar sus esfuerzos y compartir sus metas con el gran objetivo de alcanzar el bienestar de todos los mexicanos. La configuración del sector de la salud constituye en México un avance irreversible. El Consejo de Salubridad general y el gabinete de salud, antes mencionado, representan importantes instancias de la coordinación sectorial e intersectorial. Por medio de cuerpos colegiados, se ha avanzado en temas como la enseñanza y la investigación de salud, en la elaboración del cuadro básico de medicamentos, en el programa de fomento y desarrollo de la industria farmacéutica, en el programa de planificación familiar entre otros.

Producto fundamental de la sectorización lo constituye el Programa Nacional de Salud 1984-1988, aprobado el 7 de agosto de 1984, que sintetiza la acción sinérgica de las instituciones realizadas a través de los grupos interinstitucionales del sector salud (p. 47).

El Dr. Guillermo Soberón puntualiza que la descentralización de los servicios de salud se enmarca en el amplio, ambicioso e ineludible propósito de descentralizar la vida nacional, que el presidente de México ha presentado como sostén del desarrollo del país. Es por esto que la descentralización de los servicios de salud que se ofrecen a la población abierta, más que a una estrategia administrativa corresponde a una política de Estado; más que un proceso técnico significa una decisión de gobierno, y más que un recurso discrecional supone la observancia de un mandato legal y de un programa público.

Para llevar a cabo su papel coordinador del Sistema Nacional de Salud y estar en aptitud de cumplir mejor con su función rectora, la Secretaría de Salud se ha modernizado. La modernización se ha producido tanto en lo que concierne a la reordenación de las funciones sustantivas, connotadas ahora en ámbitos precisos, a saber: servicios de salud, regulación sanitaria e investigación y desarrollo, cuanto en lo que atañe a las tareas de regulación de apoyo: planeación y administración. De esta forma se hace congruente el trabajo de la Secretaría con su destino institucional: convertirse en una dependencia encargada de normar, planear, evaluar, supervisar los servicios de salud y ser un organismo de gestión financiera, dejando la operación de los mismos a los estados y a otras entidades de la administración pública federal (p. 49).

El 3 de febrero de 1983 se promulgó el decreto por el que se adicionó con un párrafo penúltimo al artículo 4o. de la Constitución para incorporar el derecho a la protección de la salud. Esta adición establece: a/ que toda persona tiene derecho a la protección de la

salud; b/ que una ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y c/ que esa misma ley establecerá la concurrencia de la federación a las entidades federativas en materia de salubridad general. "Conforme a lo dispuesto por el artículo 4o., el 7 de febrero de 1984 se promulgó la Ley General de Salud, reglamentaria del derecho a la protección de salud e instrumento básico para dar eficacia progresiva, para que esa garantía social pueda darse [la ley entró en vigor el 1o. de julio de ese año]" (p. 50).

La Ley General de Salud tiene entre sus objetivos dar impulso a la descentralización mediante la distribución de competencias en materia de salubridad general entre la federación y las entidades federativas. El artículo 3o. define las materias de salubridad general; el 4o. precisa las autoridades sanitarias (una de ellas son los gobiernos de las entidades federativas); el 7o. indica como atribución de la secretaría, impulsar la descentralización y desconcentración de los servicios de salud; el 9o. señala el propósito de establecer sistemas estatales de salud y la responsabilidad de los gobiernos estatales en su planeación, organización y desarrollo; el 13o. distribuye las competencias entre federación y estados; el 18o. establece las bases y modalidades en el ejercicio de esas atribuciones y en la prestación de los servicios de salubridad general, de conformidad con los acuerdos de coordinación suscritos entre la SSA y los gobiernos estatales y el Departamento del Distrito Federal, en el marco del Convenio Único de Desarrollo. "Los artículos 19o. y 20o. refieren la estructura administrativa que tendrán los servicios de salud, y el artículo 21o. establece las bases a que se sujetan esos acuerdos de coordinación" (p. 50).

"El 8 de marzo de 1984 se expidió otro decreto por el que se determina la descentralización a los gobiernos estatales de los servicios de salud de la SSA y los del programa IMSS-COMPLAMAR que, por encargo del Poder Ejecutivo, presta el Instituto Mexicano del Seguro Social para la atención de la población abierta en zonas rurales" (p. 51). En el decreto se refuerza el sentido de que la descentralización es un proceso gradual, ordenado por un programa que busca evitar deterioro en la operación de los servicios.

Aun cuando corresponde más a la esfera administrativa que a la legislativa, hay que destacar que un ingrediente indispensable para la ejecución y operación del proceso de descentralización, es la participación formal de los gobiernos federal y estatales. Esto se halla en el Convenio Único de Desarrollo, que precisan responsabilidades y recursos que atañen a cada gobierno estatal y al gobierno federal para conseguir objetivos comunes.

En 1984, también se firmaron las bases de coordinación con el go-

bierno del Distrito Federal para normar, programar, evaluar y controlar el proceso de descentralización en esa entidad federativa (p. 54).

En el proceso de modernización legislativa desencadenado por la Ley General de Salud figura de manera destacada la renovación de ordenamientos locales que se aplican a la salud. De esta manera es menester consagrar la actualización de la legislación sanitaria local, y como se ha mencionado, la segunda etapa del proceso de descentralización se caracteriza por la integración orgánica de los servicios coordinados de salud pública, los del programa IMSS-COPLAMAR y los propiamente estatales para formar los servicios estatales de salud, operados por la instancia local.

El 24 de junio de 1985 se emitió un decreto por el que se adiciona un artículo 12 al decreto del 8 de marzo de 1984. Se ordena en él la extinción de los servicios coordinados de salud pública en forma gradual y progresiva, en la medida en que se vaya consolidando la descentralización operativa y la integración orgánica de los servicios de salud en cada entidad federativa. Esos servicios se sustituirán por la estructura administrativa que acuerde el gobierno estatal correspondiente: bajo cuya dirección, coordinación y condición quedarán esos servicios (p. 55).

Se trata de lograr un programa de salud integral, donde entren los servicios preventivos, curativos y la atención ambulatoria en una administración unificada.

Una de las finalidades del acuerdo de coordinación SSA-estados consiste en establecer el tipo y las características operativas de los servicios de salud inherentes a las características de salud de cada estado y sujetas a la normatividad técnica emitida por la SSA. [Su instrumentación se lleva a cabo tanto en la atención médica cuanto en salud pública y asistencia social] (p. 56).

El proceso de reestructuración orgánica y funcional de la secretaría, encaminado a lograr la educación institucional a las necesidades actuales en materia de salud, culminó el 24 de enero de 1985 con el tránsito de la Secretaría de Salubridad y Asistencia a Secretaría de Salud (pp. 57-58).

La modernización de la Secretaría y la descentralización de los servicios conforman un modelo de operación del sistema nacional de salud que distingue dos ámbitos, el normativo a cargo de la Secretaría de Salud y el operativo a cargo de los servicios estatales de salud y de las instituciones federales prestadoras de servicios.

En perspectiva, se procura garantizar por una parte, la adecuada coordinación e integración del sistema nacional de salud y la apli-

cación efectiva de las políticas sanitarias nacionales, y por otra, garantizar la administración y operación eficaz y eficiente de sistemas estatales de salud.

En síntesis, podemos decir que el arreglo del Sistema Nacional de Salud ha significado: una reordenación institucional, en la que concurren todas las instituciones que tienen a su cargo servicios públicos de salud para ver conjuntamente problemas, programas y recursos, precisar universos de acción y hacer lo que a cada quien toca para lograr objetivos comunes: una reordenación estructural, que refiere los cambios que se han dado tanto en la estructura de la dependencia cabeza del sector salud como en las entidades sectorizadas para cumplir mejor con el cometido que les requiere el sistema. Una reordenación dentro del pacto federal, para que el gobierno federal y los gobiernos estatales deslinden y armonicen responsabilidad en el amplio espectro de la salubridad general. Una reordenación territorial, a fin de establecer sistemas estatales de salud, de dimensiones más efectivas que, en conjunto, constituyen el Sistema Nacional de Salud. Una reorganización intersectorial, para sumar a los fines de la salud acciones que corresponden a otras secretarías de Estado (pp. 59-60).

La descentralización en nuestro régimen constitucional puede evolucionar en dos vías que pueden usarse independientes o juntas: la legislativa y la convencional.

El aspecto sanitario es 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' " (p. 68).

Antaño, los sucesivos códigos sanitarios que debieron distribuir la materia entre los dos niveles de gobierno, acabaron por federalizarla casi en su totalidad. La adición de 1983, para invertir este proceso, hizo explícito el carácter concurrente.

"México ha dispensado marcada prioridad a la descentralización de los servicios de salud" (p. 74). La descentralización en la salud debe considerarse capítulo sobresaliente de la reforma sanitaria. Entre los elementos de esa reforma figuran la integración de los distintos servicios institucionales —para formar un sistema nacional—, la disminución de desigualdades en la calidad y cobertura de los servicios: el equilibrio de los distintos niveles de atención; mejorar la localización regional de la capacidad instalada; vincular los sectores educativo y de salud; fomentar la participación de la comunidad y la gestión democrática de los servicios; elevar la productividad de la administración; establecer un servicio civil de la salud; reivindicar la medicina preventiva y la atención primaria; reforzar el esfuerzo sanitario.

El proceso centralizador de la nación dejó sentir su presencia en el campo de la salud: los gobernadores se inhibieron progresivamente a intervenir en el funcionamiento de los servicios; el personal local fue "federalizado". Los servicios carecieron de una autonomía funcional integrada para programas específicos (mejoramiento del ambiente, paludismo, planificación familiar y atención materno-infantil). "La federalización virtual contribuyó a la indefinición de la vigencia de los códigos sanitarios locales, a pesar de que gran parte de la materia sanitaria no se contempla en el código federal" (p. 77).

La modernización de la legislación sanitaria, debe abarcar todos los aspectos normativos: la constitución y su ley reglamentaria, las constituciones estatales, las leyes orgánicas de los ejecutivos, las leyes orgánicas municipales y, por último, los bandos de policía y buen gobierno.

La ley general de salud define los ámbitos de la salubridad que serán responsabilidad de los estados y los que retendrá la Secretaría del ramo. Dispone también que, con el objeto de lograr la unificación en la prestación de los servicios, la federación y los estados podrán instituir estructuras administrativas específicas.

El desarrollo jurídico desigual imponía limitaciones a la acción descentralizadora. El Código Sanitario de 1973 no precisaba suficientemente su reparto entre las esferas federal y estatal con lo que se incurría en superposiciones y omisiones. Además, la reglamentación de ese cuerpo legal se ha venido caracterizando por la abundancia de ordenamientos, reglamentos, decretos y acuerdos expedidos en épocas distintas, y por la dificultad para identificar la vigencia de las disposiciones específicas.

Por lo que se refiere a la legislación local, conviene dar cuenta de que el código federal, por la centralización creciente, acabó por sustituir los códigos locales, que cayeron en la obsolescencia.

Un componente esencial del Sistema Nacional de Salud es el sistema de Regulación, Control y Fomento Sanitario, el cual comprende acciones en el ámbito central de la Secretaría de Salud, como de los servicios operativos regionales [. . .] Para la organización y ejercicio de las facultades sanitarias en materia de salubridad general y salubridad general concurrente, que se concertaron con los gobiernos de los estados, éstos convinieron en constituir en su administración estatal, al órgano de autoridad sanitaria que fungirá como la unidad administrativa responsable de regular, controlar y fomentar en la entidad las funciones de salubridad general, concurrente y local bajo la normatividad aplicable y con el apoyo y asesoría técnica de la SSA, en los términos de los acuerdos ya citados.

La instrumentación nacional de servicio social de pasantes en materia sanitaria y del servicio civil sanitario tendrá hondas repercusio-

nes en la descentralización de los servicios de regulación, control y fomento sanitario, ya que permitirá que los servicios estatales superen carencias de recursos humanos especializados para la ejecución de funciones cuya complejidad y magnitud excedían tradicionalmente los recursos de los mismos (pp. 107 y 114).

Toca a la Secretaría de Salud emitir, en un plazo breve —y en ello se está trabajando intensamente—, las normas técnicas que rijan las materias de salubridad general y salubridad general concurrente. Esa normatividad deberá vincularse con la regulación —que es facultad de las secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Desarrollo Urbano y Ecología—, para garantizar la correlación de las políticas sanitarias con las políticas gubernamentales en materia de comercio, industria, ecología y asuntos agropecuarios.

Por lo que se refiere a las funciones de enseñanza e investigación en salud y desarrollo tecnológico, se tiene previsto otorgarles un importante impulso para apoyar el Sistema de Regulación, Control y Fomento Sanitario, y de igual manera en la formación y capacitación continua del personal técnico que requieren las áreas sanitarias, cuya especialización y complejidad plantean un severo reto en materia de enseñanza. Propiciar ahorros presupuestales supondrá el enriquecimiento del diálogo entre la comunidad científica nacional y las autoridades sanitarias del país.

CONCLUSIONES

La descentralización en sus diversas formas es columna vertebral en el campo de la salud, pues ofrece el vehículo organizador para extender la cobertura y hacer realidad el derecho social a la protección de la salud.

La investigación en sistemas de salud permite identificar aquellos factores que influyen en la descentralización y que la facilitan o la obstaculizan. De tal manera, la descentralización puede ser mejor entendida y dirigida; mediante un programa oportuno de investigación, los estados que aún no se descentralizan podrían aprender de la experiencia de las entidades federativas que ya han iniciado el proceso.

Hasta antes de este gobierno, todos los estados de México exhibían el mismo tipo de relación con el gobierno federal. Ahora existe un grupo de estados descentralizados, mientras en otros mantienen distintos grados de dependencia con el centro.

Éste es uno de los campos donde la descentralización encuentra

su expresión concreta [. . .] Lo que da contenido real a la descentralización no es la transferencia de la capacidad de decisión en sí, sino el sustrato sobre el que se da esa capacidad de decisión. De ahí que la extensión de la cobertura será una condición para que la descentralización adquiera cabal sentido. Cobra especial importancia la investigación del proceso continuo de formulación e implantación de la política de descentralización del sector salud. Tal investigación debe considerar el contexto de la crisis económica actual, así como la historia de los servicios de salud y las tendencias actuales en el desarrollo nacional e internacional. Sobre esta base podrá establecerse el impacto de la descentralización en la cobertura, la accesibilidad y la satisfacción de las necesidades de salud de la población. En el micronivel podrá estudiarse la influencia del proceso global de descentralización sobre la participación comunitaria en la gestión y operación de los servicios (pp. 138 y 143).

También debe considerarse el efecto indirecto que pueden llegar a tener los servicios de salud sobre el nivel de vida de la población, con la mejoría de las condiciones de salud. A nivel micro como macroeconómico, los servicios de salud tienen efecto por medio de su contribución a la productividad.

La presencia de recursos oficiales para la salud pueden afectar las características de las formas de organización social y política de la comunidad, así como su capacidad de autogestión. En la medida que la población participa en la planeación, financiamiento, mantenimiento, supervisión y operación de los recursos, se establecen mayores posibilidades para fomentar el desarrollo en otros sectores de la vida comunitaria.

En el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Nacional de Salud se reconoce que la salud es causa y efecto del desarrollo del país y que los niveles de salud no dependen sólo de las acciones de atención médica y de salud pública sino que están firmemente condicionados por el desempeño global de la economía en términos de empleo, salario, disponibilidad de alimentos y del ritmo y dirección del desarrollo social, en particular de la educación, el cuidado ambiental y la dotación de servicios públicos (p. 158). Si bien todo proceso de descentralización enfrenta inercias, resistencias y escepticismos difíciles de vencer, en tiempos de crisis y de severas restricciones económicas, dicho proceso para ser posible demanda perseverar en la conjunción de factores clave: recia voluntad política, diseño imaginativo del proceso y capacidad de instrumentación.

Las acciones de control sanitario son de gran importancia para lograr el objetivo mencionado, por lo que la evaluación sistemática de las mismas contribuye al adecuado funcionamiento de los proce-

sos diseñados para la preservación y mejoría de las condiciones sanitarias de la comunidad.

COMENTARIOS

La ponencia de la licenciada Yolanda de los Reyes, además de ser clara, realista e inteligente, tiene una buena dosis de pesimismo, que siempre es saludable en los trabajos académicos. En ella presenta algunos de los principales problemas, obstáculos y limitaciones que la realidad política y económica del país ha impuesto a la política de descentralización de la educación básica y normal impulsada por el gobierno de la república a partir del año de 1978: La ponente plantea, además, un conjunto de preguntas que pueden contribuir a enriquecer el debate y el estudio acerca de una de las políticas más radicales y controvertidas del gobierno federal en los últimos años.

Es notable la forma en que el centralismo educativo echa raíces en México en un periodo relativamente corto; de tal forma que cuando se pretende volver a la estructura administrativa de los orígenes los obstáculos no pueden ser más complejos y poderosos. Esto resulta todavía más sorprendente si recordamos que el proceso de centralización de la educación básica se produce contra una obstinada resistencia de los gobiernos de los estados a ceder sus respectivos sistemas escolares al gobierno federal.

Los primeros intentos de centralizar la educación primaria en el país los encontramos durante el régimen porfiriano, que muestra una vocación centralizadora que en el ámbito educativo busca realizarse por distintos medios. Uno de éstos fue la convocatoria a varios congresos pedagógicos en los que se reunían representantes de los gobiernos locales y del gobierno federal a debatir y tratar de delinear las características de la educación nacional en sus distintos niveles y modalidades, con el objetivo explícito de uniformarlos y el implícito de centralizarla y/o de difundir la versión educativa del centro al resto del país. También se intentó, mediante la fundación de la Escuela Normal para Profesores del Distrito Federal, de la que se esperaba que formara a los maestros que difundirían la versión central de la reforma pedagógica y escolar al resto del país. Las autoridades educativas federales promovieron, además, la formación de una Asociación Nacional de Maestros, con la pretensión de integrar a ella a los maestros de todo el país y por ese medio promover la uniformidad y la centralización de la enseñanza primaria. La última carta centralizadora del régimen fue la expedición de la ley de instrucción rudimentaria que faculta al gobierno federal para el establecimiento de escuelas de ese tipo en centros de población a los que no llega la acción educativa local.

No obstante el éxito relativo del régimen en la centralización de otros aspectos de la vida nacional, su proyecto de centralizar la enseñanza primaria no se realiza, a pesar de la persistencia y las distintas formas en que la promueve. A esto contribuyeron la resistencia local, el desacuerdo entre las

autoridades educativas federales y la Revolución mexicana. Los últimos congresos pedagógicos, en vez de servir para avanzar hacia la federalización de la enseñanza, se convierten en foros donde se la impugna; la Escuela Normal no cumple su cometido, puesto que la mayoría de los poquísimos maestros egresados de ella se quedan a trabajar en la ciudad de México y una escuela provinciana como la Normal Veracruzana produce mayor número de maestros, con la misma o superior calidad que la de la ciudad de México, los cuales se distribuyen en todos los rumbos del país; la Asociación Nacional de Maestros nace pero integrada sólo con un conjunto de pequeñas sociedades magisteriales de la capital de la república y sólo unas cuantas —no más de cinco— pequenísimas sociedades de las capitales de los estados. Y, por último, la oposición de algunos gobiernos locales y las acciones revolucionarias armadas en algunas entidades federativas hacen que el número de escuelas rudimentarias federales sea muy pequeño.

La diáspora revolucionaria —descentralizadora en el corto plazo— y el triunfo de los carrancistas tienen como desenlace en materia educativa la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, la cual, desde su perspectiva, no justificaba su existencia con una jurisdicción limitada al Distrito y los territorios federales y cuya ampliación violaría la soberanía de los estados. Esta idea domina en el constituyente de 1917, que concede al Ejecutivo federal muy pocas facultades en materia educativa y mantiene en este aspecto más bien un sistema descentralizado bajo el control de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos.

El centralismo técnico y administrativo de la enseñanza primaria se había realizado durante el régimen porfiriano sólo en el Distrito Federal, mediante la absorción de las escuelas primarias municipales, las cuales, con la supresión de la Secretaría de Instrucción, vuelven a quedar bajo la responsabilidad administrativa y financiera de los ayuntamientos, permaneciendo sólo el control técnico en manos del gobierno federal a través de una Dirección General. Ante la incapacidad financiera de los ayuntamientos para hacer frente a esta responsabilidad, los maestros de la mayoría de los ayuntamientos del Distrito estallan una huelga en mayo de 1919 reclamando el pago de sueldos atrasados.

Al año siguiente, la primera crisis de sucesión en el grupo constitucionalista se resuelve con la muerte del presidente Carranza y el ascenso del grupo sonorenses al poder. Una de las primeras decisiones importantes del gobierno del presidente Álvaro Obregón es crear, no obstante alguna oposición en la prensa y en la Cámara de Diputados, la Secretaría de Educación Pública (SEP) con jurisdicción en todo el territorio federal. De esa forma se reinicia la política centralizadora interrumpida por la Revolución mexicana.

En efecto, la política educativa del nuevo gobierno era clara sólo en lo que respecta a su voluntad de "federalizar" la enseñanza primaria y la de difundir el alfabeto entre los campesinos e indígenas del país, con el fin de avanzar en el proceso de integración nacional. Lo primero significaba la absorción de los sistemas escolares de educación primaria de los gobiernos de los estados, pero la oposición de éstos hace que la federalización entendida en esos términos no pueda realizarse sino en forma mínima. En la práctica, la federalización es sustituida por la expansión de la acción educativa

de la SEP en los estados. Esta expansión se realiza inicialmente en las zonas rurales adonde no llegaba la acción educativa de los gobiernos de los estados y donde éstos oponían menor resistencia a la penetración educativa del gobierno central.

Durante los primeros años de existencia de la SEP, la acción educativa federal en los estados se desarrolla predominantemente en las zonas rurales, y desde ahí avanza posteriormente hacia los centros más urbanos de las entidades federativas. De ahí que el centralismo educativo que ahora conocemos no sea producto tanto de la absorción de los sistemas locales cuanto de la expansión del sistema educativo federal en las entidades federativas. A la postre, resulta que el último y fallido recurso usado por el antiguo régimen para centralizar la enseñanza —la creación de un sistema de enseñanza rural dependiente del gobierno federal— tiene éxito en el periodo posrevolucionario, y da origen a un sistema educativo federal mucho más vasto que el que hubiera derivado de la mera absorción de los sistemas escolares de los estados.

La acción educativa federal en los estados genera un conjunto de fenómenos que, a su vez, vendrían a apoyar o acelerar la expansión centralizadora de la enseñanza primaria en el país. Uno de esos fenómenos fue la deserción de los maestros locales y su incorporación al sistema federal, que generalmente pagaba mejores sueldos y con mayor puntualidad que los gobiernos estatales y municipales, aparte de que el trabajo en la SEP significaba para los maestros mayores probabilidades de movilidad escalafonaria y de cambios de adscripción de una a otra región del país. Otro es la disminución o estancamiento del presupuesto destinado a la educación primaria por la mayor parte de los gobiernos locales, mientras —o debido a que— el sistema educativo federal seguía expandiéndose en sus respectivos territorios.

Por otra parte, el reclutamiento acelerado y masivo de maestros rurales por la SEP transforma la profesión docente del país, haciéndola pasar de la pluralidad patronal —gobiernos de los estados, municipales y federal, y particulares— a la unidad patronal (SEP), y neutralizando la influencia alcanzada por el normalismo liberal heredado del antiguo régimen. Ambos fenómenos traen como uno de sus resultados la formación del sindicalismo magisterial.

Para los primeros años treinta, el magisterio era ya un grupo profesional con potencial político considerable, cuyo control político y sindical querían asegurar para sí diversos grupos políticos y funcionarios de los distintos niveles de gobierno, especialmente las autoridades educativas que trataban de asegurar con una base política propia la permanencia y la mejora en sus puestos burocráticos.

Una de las demandas más importantes de los sindicatos de maestros federales es precisamente la de la federalización de la enseñanza, que para ellos significaba la posibilidad de ampliar su membresía y por tanto su influencia en el conjunto del magisterio nacional, incorporando a los maestros que seguían trabajando para los gobiernos de los estados. Además, en estos años la sindicalización de los maestros locales y la demanda de federalizar la enseñanza se usan como armas políticas del gobierno federal, de las centrales obrera y magisteriales y grupos políticos nacionales para neu-

tralizar, debilitar o eliminar los grupos de poder locales de distintas partes del país (por ejemplo, Sonora, Michoacán, San Luis Potosí, Tamaulipas y Yucatán).

Después de varios intentos fallidos de formar una organización de maestros de carácter nacional, se constituye a finales de 1943 el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que con el reconocimiento oficial y el apoyo del gobierno de la república se consolidaría como la organización sindical de los empleados y maestros que dependen de la SEP y de la mayor parte de los que dependen de los gobiernos locales.

El SNTE nace como una vasta organización fuertemente centralizada debido a distintos factores. Uno de ellos fue la debilidad de sus partes regionales del magisterio federal y local. Otro, fue la legislación especial para regular las relaciones laborales del gobierno de la república con sus trabajadores. Y, por último, el grado de centralización que para entonces había alcanzado el sistema educativo nacional, sobre todo en el nivel primario.

Precisamente el centralismo administrativo de un servicio que por definición sólo se podía prestar en forma descentralizada tuvo como una de sus consecuencias que los maestros foráneos de la SEP aceptaran, porque la requerían, una representación sindical fuertemente centralizada, que promoviera sus demandas y realizara en su nombre gestiones de distinta naturaleza ante las autoridades de la SEP y de otras oficinas gubernamentales ubicadas en la ciudad de México. Las partes regionales del sindicato, con una membresía relativamente pequeña, aisladas entre sí y de las oficinas gubernamentales, y con menor capacidad de presión propia, aceptan una organización sindical centralizada con menos problemas que los maestros primarios de la capital de la república. Por eso, las partes regionales del sindicato constituirían por muchos años la base de estabilidad del sindicato y específicamente de su dirección nacional.

La expansión centralizadora de la educación primaria del país continúa en estos años por medio de una política educativa que usará cada vez más los medios administrativos y financieros para extender su acción educativa a lo largo y ancho del país, o si se quiere, la federalización de la enseñanza se apoyará en lo sucesivo más que en la presión sindical y política sobre los gobiernos locales en la debilidad política y financiera de estos últimos.

La relación de la SEP con su personal y su representación sindical tiende a normalizarse a partir de la fundación del SNTE. La SEP responderá a las demandas sindicales por medio de una política de constantes concesiones "incrementalistas": mejores salarios, más plazas, más credenciales, más categorías escalafonarias, más posiciones administrativas, más y mejores plazas, etc. Y cuando el incrementalismo tiende a estancarse y la relación SEP-SNTE pasa por uno de sus momentos más críticos a principios de los cincuenta, los maestros de la sección IX del sindicato se rebelan, salen del control de la dirección nacional, y con ello provocan la reconciliación entre la dirección sindical y las altas autoridades educativas, las cuales resuelven el conflicto combinando represión y concesiones.

Entre las concesiones, destacan el aumento de los sueldos, la reforma escalafonaria y del catálogo de puestos, la creación del escalafón "econó-

mico" o sistema de "quinquenios", la reforma del sistema de pensiones por jubilación, la titulación masiva de los maestros sin título por medio del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio y los acuerdos niveladores de los sueldos de los maestros federales foráneos y de algunos de los estatales con los de educación primaria del Distrito Federal.

Pero quizá las mayores concesiones de la SEP al magisterio y al sindicato derivan de la mera ejecución del Plan de once años (1959-1970), que en su parte medular contemplaba un programa de expansión del sistema escolar federal de educación primaria. Con esto se multiplican las escuelas y los grupos escolares de las zonas menos rurales del país, lo que, a su vez, aumenta las probabilidades de movilidad horizontal (del campo a la ciudad) y vertical (de maestro "de banquillo" a director, a inspector, etc.) del magisterio federal.

En este periodo, junto a la movilidad del magisterio producida por la expansión del sistema, se produce otra como resultado de las plazas —las mejores— dejadas como vacantes por los maestros que optan por la jubilación. Esta última, después de un largo periodo de desaliento, es alentada por el aumento de los sueldos, en las cuotas de pensión por ese concepto y por el relativo equilibrio entre los precios y los salarios.

Con todo ello, no podría haber sido mejor la relación entre la SEP y el SNTE y entre la dirección nacional de éste y su membrecía. La SEP, aparte de disfrutar de un periodo de equilibrio en sus relaciones con el sindicato, podría dejar una obra grande y prestigiosa en el campo educativo. El SNTE, además de aumentar su membrecía en forma acelerada y con un mínimo esfuerzo, podía cargar a la cuenta de los logros sindicales muchos de los beneficios para los maestros, derivados de la mera expansión del sistema o de la intensificación, por ejemplo, de los programas de capacitación y mejoramiento profesional de los maestros —titulación masiva en el Instituto de Capacitación del Magisterio.

Si nos representáramos el conjunto de los maestros de educación primaria del país como una pirámide, podríamos decir que no hubo problemas en el sindicato y entre éste y la Secretaría mientras pudo mantenerse una fluida movilidad dentro de la pirámide, como resultado sobre todo de su expansión. Los problemas comienzan cuando la movilidad comienza a disminuir a causa del agotamiento de los principales resortes movilizadores de la década de los sesenta.

Uno de esos resortes era el de las políticas tendientes a nivelar u homogeneizar los sueldos, las categorías escalafonarias y la calificación profesional de los maestros en servicio. Para finales de los años sesenta, los sueldos y las categorías escalafonarias de los maestros federales foráneos se habían nivelado con los maestros federales de la capital de la república, y casi la totalidad de los maestros no normalistas habían obtenido su título en el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio o su exención por antigüedad en el servicio.

Otra movilidad que tendía al estancamiento era la que se producía como resultado del remplazo de los maestros jubilados, que generalmente ocupaban las mejores plazas. En la década de los años setenta no sólo es menor la proporción de maestros en edad o con la antigüedad en el servicio para

jubilarse, sino que la jubilación tiende a desalentarse como resultado de una etapa inflacionaria en la economía del país, que hacía que la cuota por ese concepto no tuviera una suerte más segura que la pérdida de su poder adquisitivo.

Por último, la expansión del sistema tiende a disminuir en algunas regiones y a expandirse en otras, mucho más en las zonas rurales que en las urbanas. Esto último hace que opere con menor fuerza como activador de la movilidad de los maestros en servicio del campo a la ciudad y de las posiciones inferiores del escalafón a los puestos más altos.

La SEP tenía, por otra parte, cada vez mayores dificultades en el mantenimiento del control técnico y administrativo de un personal mucho más numeroso y diferenciado internamente que en el pasado, con un aparato burocrático también más complejo y ante un sindicato mucho más poderoso. Todo esto, con una capacidad de respuesta menor a las demandas económicas y profesionales del magisterio.

El SNTE, por su parte, para entonces era también más grade y complejo. Su membrecía se había diferenciado internamente tanto en sus rasgos profesionales como en su inserción institucional (por ejemplo disminuye la presencia relativa de los maestros de educación primaria y aumenta la de los maestros de nivel medio y superior); sus partes regionales —secciones sindicales locales— habían pasado a ser más numerosas y poderosas, y por último, tenía que promover sus demandas y realizar sus gestiones dentro de límites cada vez más estrechos y con mayores dificultades que en la década anterior.

En esas circunstancias, el gobierno de la república inicia la ejecución de una política primero desconcentradora y después descentralizadora del sistema educativo federal en sus niveles básico, medio y normal. Con esta política se pretende infundir al sistema una mayor flexibilidad para mejorar la calidad de la enseñanza, mediante la vinculación más estrecha entre los directivos y planificadores educativos, la escuela y los destinatarios de la educación, y una mejor comunicación entre las partes del aparato administrativo.

La licenciada Yolanda de los Reyes nos ha presentado varios de los obstáculos que la política descentralizadora de la educación ha enfrentado en su ejecución. Dos de ellos son quizá los más importantes, la oposición del SNTE y la falta de compromiso de algunos de los gobiernos locales. El primero ve en esa política una amenaza a la estructura sindical, y los segundos, una transferencia de responsabilidades sin la correspondiente de recursos para afrontarlas.

El compromiso de los gobiernos locales con la descentralización educativa podrá lograrse sólo en la medida que se les transfieran recursos para hacerse cargo de la nueva responsabilidad y que esta transferencia se acompañe con mayor capacidad de decisión política. Desde luego, los recursos y la capacidad decisoria requeridos para ello rebasan los límites de los que pueden ser transferidos exclusivamente por medio de la descentralización educativa.

Por otra parte, el tamaño del SNTE y el de sus partes regionales y profesionales han dado cuenta en los últimos años de distintas contradicciones

internas. Una de sus expresiones más visibles es la rebelión de los maestros en algunas regiones del país, que ven en la estructura "vertical" y centralizada del sindicato una especie de camisa de fuerza para la promoción de sus demandas económicas y profesionales, y la gestión de sus asuntos ante las autoridades educativas. Pero existen otros signos menos visibles, aunque igualmente reveladores, como son las crecientes dificultades para acordar entre la dirección nacional del SNTE y los grupos sindicales locales la renovación de los comités ejecutivos seccionales en algunos estados de la república, y las cada vez más frecuentes demandas de secciones y delegaciones para negociar directamente con las autoridades educativas federales y estatales.

En suma, puede decirse que las partes regionales —y algunas de las profesionales— del sindicato tienden a demandar más autonomía frente a la dirección nacional del SNTE. Esto, en el mediano plazo, sólo podrá resolverse mediante el reacomodo de la relación entre los distintos niveles de la estructura sindical. Una de las formas de este reacomodo es la descentralización sindical, que no necesariamente significa la desestructuración del sindicato; la otra sería su balcanización.

ALBERTO ARNAUT SALGADO

En la descentralización de los servicios de salud, se cuentan los siguientes elementos:

Eclipse del triunfalismo oficial en el discurso sanitario. Cada vez más se destacan los rezagos a insuficiencias de las acciones y programas en servicios médicos y saneamiento. La primera llamada de atención fue de Alfredo Heredia Duarte al observar el ascenso de la mortalidad infantil entre 1965 y 1970, la tendencia de la mortalidad general a permanecer estacionaria y la disminución de la esperanza de vida al nacimiento alrededor de 1968.

Estudiosos de diversas disciplinas han contribuido a obtener una visión más objetiva de los logros médico-sanitarios subrayando, por un lado, el incómodo lugar que ocupa México en las comparaciones internacionales en salud pública y, por otro, la estimación de las diferencias entre cobertura real y nominal de los servicios de salud y la de las muertes evitables en el país. Éstas no ocurrirían si las condiciones de vida de población marginada mejoraran hasta alcanzar la satisfacción de sus necesidades esenciales en alimentación, educación y vivienda y obtener atención integral y oportuna de los servicios de salud.

La coincidencia por descentralizar los servicios de salud en México con la tendencia mundial en esta área. Aunque cabe reconocer la vocación temprana de esta administración pública federal por descentralizar los servicios de salud, influyeron en ella reformas emprendidas en otras latitudes y alentadas por organismos internacionales (Organización Mundial de la Salud, UNICEF, etc.) en la campaña mundial "Salud para todos en el año 2000".

La imposibilidad del modelo hospitalario como eje de nuevas propuestas en el sector. Hay consenso en que es imposible ofrecer cobertura universal de los servicios de salud a base del modelo que favorece lo curativo frente a

las medidas preventivas, y cuyo centro natural es el hospital urbano especializado. La descalificación del hospital como la fuente de acciones de salud no proviene sólo de su ubicación como venero de cualquier condición adversa presentada en el paciente a causa de tratamiento médico o quirúrgico, sino de la escalada de costos de la atención hospitalaria, que impide ponerla al alcance del grueso de la población. El combate al dispendio no consigue evitar que los costos se disparen, porque el problema está en el modelo de atención médica.

La opción por la seguridad social como medio más idóneo para asegurar el derecho a la salud de toda la población es desalentada por la persistencia y magnitud de la crisis. En época como la actual, de crisis de la economía, que registra la, hasta hace poco, insólita combinación de inflación con estancamiento de la actividad económica, se constriñe la opción de garantizar el acceso a los servicios de salud por medio de la seguridad social, ya que esta modalidad prospera bajo políticas de pleno empleo y/o seguro contra el desempleo. Además, la inflación atenta contra la mecánica de los cálculos actuariales subyacentes en la seguridad social como medio de solidaridad intergeneracional.

Así, queda en manos de la secretaría del ramo la responsabilidad de la cobertura de atención en salud y del cumplimiento efectivo del papel del Estado como garante del acceso a los servicios de salud (compromiso derivado del derecho de protección a la salud, precepto constitucional desde febrero de 1983). Esto invertirá el proceso que hubo en los años setenta; la concentración paulatina de los servicios personales de salud en el Instituto Mexicano del Seguro Social y de la prestación de los servicios de salud pública (llamados también servicios no personales o colectivos) en la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Caracterizar la respuesta de la actual administración pública federal a los problemas del sector salud ofrece las dificultades propias de un proceso que está en marcha. Sin embargo, las medidas legales y administrativas de los tres primeros años de este sexenio invitan a encontrar las razones de las políticas de salud aplicadas en la crisis que vive el país, entre las que sobresale la descentralización de los servicios de salud.

Una sucinta relación de las medidas tomadas en el sector salud presentadas por Elena Jeannetti Dávila, permite distribuirlas, a mi juicio, en tres apartados: la reforma por la forma, la reforma de la forma y la reforma de fondo.

La reforma por la forma. Este apartado se refiere a los cambios ocurridos en lo normativo y en la estructura administrativa. Aquí agrupo la elevación a rango constitucional del derecho de protección a la salud; la Ley General de Salud que remplazó al Código Sanitario; el cambio de nombre a la propia Secretaría de Salubridad y Asistencia, ahora Secretaría de Salud; y el conjunto de iniciativas legales y decretos que dan sustento a la Secretaría de Salud como cabeza del sector, otorgándole la tarea de establecer y conducir la política nacional de salubridad general, servicios médicos y asistencia social. Gracias a estas medidas, ahora queda claro que el sector no está compuesto de instituciones estancos, sino que cuenta con una cabeza coordinadora y que en aras de la eficiencia operativa hay una división de

trabajo más nítida: la asistencia social articulada en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); los servicios de salud a la población abierta normados por la SSA y prestados por los gobiernos locales; la seguridad social repartida entre el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); el control de la contaminación atmosférica ubicado en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y el monitoreo de la salud laboral en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS).

En la Secretaría de Salud, los afanes por simplificar la estructura administrativa llegaron con bríos; se han reducido sus unidades administrativas de 116 a 67 y los reglamentos, de 80 a 6. Así, la desorganización administrativa y la dispersión legislativa de los servicios de salud empezaron a desbrozarse y ahora hay bases para una gestión más racional de ellos, para que sean más previsibles y haya más eficiencia técnica.

En cuanto a la *reforma de la forma* debe destacarse la resurrección del Consejo de Salubridad General como autoridad sanitaria y la preponderancia que ha alcanzado el gabinete de salud, entidad que coordina la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes que depende de la Presidencia de la República. En este foro es donde se han presentado y sancionado las iniciativas más importantes.

Hay que recalcar que se ha privilegiado una instancia presidencial como escenario para la toma de decisiones, lo que muestra la voluntad presidencial de reformar el sector, aunque también podría indicar la persistencia de antagonismos que requieren la sanción e incluso la presencia del presidente para que se disipen. Este gabinete de salud ha tomado el compromiso social y administrativo de hacer accesibles los servicios a toda la población con calidad homogénea.

El tercer apartado es la *reforma de fondo* que, en mi opinión, en parte está todavía por venir, y que debe guiar los pasos tomados en homogeneización normativa y mayor racionalidad administrativa, hacia la participación de la población en la gestión de los servicios, aprovechándose así el filo democratizador que ofrece la descentralización y mellando su otro filo: desmembramiento de los servicios en manos de erráticos mandatarios estatales o de caprichosos alcaldes. La reforma de fondo deberá reforzar el carácter voluntario de la planificación familiar hasta hacerla transparente y derivada sólo del convencimiento; organizar un sistema de referencia expedito para la población abierta; establecer un expediente clínico único, orientado por problemas; rescatar la relación médico-paciente con ensayos como los grupos Balint; disminuir radicalmente el costo del aparato administrativo y aumentar la porción operativa del gasto. Éstos son algunos de los retos inmediatos para que los cambios conduzcan a una reforma sustancial.

No podemos pensar la salud sin el Estado. El Estado mexicano es el ente más importante en materia de servicios de salud por el volumen de recursos humanos, materiales y financieros de que dispone, y recientemente ha asumido el reto de garantizar el acceso a los servicios de salud. La modernización administrativa resultará pertinente sólo si pone concierto financiero y administrativo para facilitar la expansión de la cobertura y la calidad de los servicios.

Incluso aceptando la distancia que va del país real al país legal, resultan desusadas las acciones de este gobierno en sus tres primeros años. Estos cambios refuerzan el papel del Estado como productor de políticas que mantienen la permeabilidad estatal a las demandas sociales; planteadas así, conducen hacia una nueva figura del Estado en México, al menos en el área de los servicios de salud. La crisis pudo provocar inmovilidad o rigidez en este sector y no ha ocurrido así.

La descentralización de los servicios de salud es la vertiente más desarrollada de lo que llamo *reforma de fondo*. El análisis del gasto público en salud muestra el alcance y la materialización de las intenciones expresadas en los niveles de lo normativo y de la estructura administrativa. Así, los avances de la descentralización en materia de gasto muestran que en 1986 las entidades federativas absorberán el 63% del gasto directo de la Secretaría vs. el 40% en 1982.

Por otra parte, el gasto de operación de los estados ha crecido en términos reales como promedio anual en 20% entre 1984 y 1986, mientras que en esos mismos años a las unidades administrativas centrales se les redujo en 19%.

A los estados con mayor avance en la descentralización se les ha aumentado su gasto de operación "en términos reales en un 35% en promedio" para ese periodo. Se ha registrado también más participación de los estados mediante los convenios de cofinanciamiento, elevando su aportación en 1985 en 280% respecto a 1984.

Corresponde a esta administración pública federal el mérito de haber tomado la iniciativa de descentralizar los servicios de salud tempranamente y de llevar la delantera en esta materia respecto a otros servicios, como los educativos.

Cabe subrayar que a pesar de que la descentralización sea iniciativa del Estado, abre cauces para materializar la participación comunitaria. Esto ocurre desde el punto de vista práctico: trasladar la gestión a instancias más cercanas a la población acorta el circuito para que reclamen los usuarios insatisfechos e impide la dilución de las responsabilidades. Más adelante el filo democratizador se podría dirigir a la desburocratización de los servicios, porque la burocracia es enemiga de la democratización.

El proceso de descentralización, dinámico y no inerte, ofrece, insisto, un filo democratizador en su intento de restituir en la periferia la toma de decisiones y las acciones. Aunque pudiera ser que continuara una forma anquilosada y verticalísima en la administración de los servicios, es un riesgo que se corre en condiciones favorables en la actualidad. De todos modos, por ahí rondan el fantasma de que esta descentralización es para centralizar mejor, y el esperpento de los usos perversos de la descentralización, como transferir competencias sin transferir recursos y persistir en el incremento sin fin de la maquinaria del Estado.

Los imperativos de la descentralización de los servicios de salud provienen de la oportunidad histórica, quizás irreplicable en un largo periodo, que se deriva al consenso para reformar la práctica médica en México. La descentralización de estos servicios así concebida y aplicada, permitiría:

Conocer mejor los problemas de salud locales que las estadísticas nacio-

nales oscurecen y diluyen, como es el caso de las muertes por picadura de alacrán, que ocupan, durante los meses de verano, la primera causa de defunción en un apreciable número de municipios de Morelos, Guerrero, Michoacán, Jalisco y Nayarit.

Las endemias regionales podrían apreciarse con claridad y así darles mayor atención, como el mal del pinto, que aflige a pobladores de las márgenes de los ríos Balsas, Grijalva y Usumacinta. La lepra, con su trazo endémico, que se inicia en el Valle del Mayo en Sonora, sigue por Sinaloa, Nayarit, Colima, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y entra por Guanajuato y Guerrero hasta el Distrito Federal. La variedad de micosis profunda conocida como micetoma (*Nocardia brasiliensis*), que agrega enfermos a las regiones cañeras en especial del estado de Morelos. La brucelosis en las áreas caprinas del norte del país y del Bajío, y la oncocercosis cuyos focos endémicos están en Chiapas y Oaxaca.

Se podría organizar de otra manera el año de servicio social para los pasantes de medicina, dándole el impulso que tuvo en sus primeros años y que permitió ubicar los daños a la salud en el país. Los informes médico-sanitarios de las primeras generaciones de pasantes eran tan ricos en datos, que Luis González y Stanley Ross los recogieron en *Fuentes para la historia contemporánea de México*.

Entre los riesgos de la descentralización cabe subrayar dos: a) Disociación entre decisión y ejecución. Podrían separarse cada vez más las funciones de normatividad, de concepción y evaluación, en el centro del sector salud y las tareas de ejecución situadas en la periferia. Así tendríamos un divorcio creciente entre la concepción y dirección centralizados en la cima del aparato sanitario y la prestación de los servicios en la base. Esto podría evitarse si una mentalidad no centralista preside las políticas globales del sector y que se sustente en un intercambio fluido y continuo con el personal descentralizado. b) Sería paradójico que con la nueva división del trabajo producto de la descentralización, no se reforzaran las administraciones locales que serán los interlocutores del Estado central en el área, antes de concederles mayor autonomía.

La descentralización de los servicios de salud encontrará, sin duda, resistencias. Habrá, pues, que convencer a los renuentes y, como Bloch dice, aldabonar la cerrazón si es preciso. Avancemos en la prestación descentralizada de los servicios de salud que tenga por eje el hospital de pequeñas y medianas dimensiones, que sugiere la economía de escala, que recomienda la interacción óptima de los usuarios y de los prestadores de los servicios, que exigen la integridad de los pacientes y la seguridad de los trabajadores de la salud. Contribuiremos así más a la causa de la salud, que es combatir la muerte, aliviar la enfermedad y consolar el dolor.

IGNACIO ALMADA BAY

La política objeto de la presente discusión tiene un rasgo fundamental poco analizado hasta el momento. Me refiero a que la política descentralizadora de los servicios de salud se hace de manera selectiva y paulatina. No se trata,

en este caso, de una política uniforme ni en su contenido ni en su temporalidad. El convenio que inició esta nueva etapa nacional se firmó primero en un solo estado, el de Tlaxcala, el 20 de marzo de 1984. A éste le siguió el de Sonora, 13 de abril, y no fue sino hasta el 13 de diciembre del mismo año que Durango pasó a formar parte del nuevo régimen nacional en lo que a salud se refiere.

A la fecha, 12 estados han firmado convenios de descentralización; en cada caso el trámite para llegar a esta decisión fue distinto, y en él se reunieron múltiples factores políticos y económicos. Al parecer, no hay simplemente una fila de espera para recibir el membrete de "estado descentralizado". Por el contrario, deberíamos preguntarnos si se han tomado decisiones para no descentralizar algunos estados, al menos por el momento. Tal podría ser el caso de Chiapas y el del Distrito Federal.

F. Ruiz Massieu, subsecretario de Planeación, ha señalado algunos de los obstáculos que entorpecen el camino para la descentralización, entre ellos, el aspecto jurídico de la salud y el grado de concordancia entre federación, estado y municipio. No debemos descartar que los estados que han sido descentralizados cuentan con "una plataforma legal sistemática, integral y moderna", como dice Ruiz Massieu.

Por lo demás, se menciona como otro obstáculo la gran heterogeneidad institucional en los servicios de salud dispuestos para la población abierta del país. Esta situación es patente en el Distrito Federal, donde coexisten en competencia la medicina privada, los servicios de salud de la SS, del DDF y los de seguridad social. De tal magnitud es el problema administrativo, que de por sí podría explicar la decisión tomada tácitamente hasta ahora de no descentralizar los servicios en dirección del Departamento del Distrito Federal.

La coexistencia de servicios de IMSS-COPLAMAR y SS en los estados tiene características diferentes que en el DF ya que, en general, se complementan para cubrir la población. Por ello, su integración sólo plantea problemas menores (por ejemplo, la resistencia de trabajadores y funcionarios del IMSS a cambiar de institución).

Otra hipótesis para explicar la decisión sobre cuáles estados deberían descentralizarse de inmediato se basa en el papel que desempeña el desarrollo político y económico de la infraestructura de servicios de salud. Los estados ya descentralizados tendrían, bajo esta hipótesis, mejor estructura administrativa capaz de alcanzar autonomía, es decir mejor cobertura de la población abierta y, por ello, mejores resultados en sus condiciones de salud. Decidimos probar esta hipótesis analizando la cobertura de servicios primarios de atención para población abierta, a base de la cantidad de médicos generales, unidades de servicios y consultorios por cada 10 000 habitantes. Incluimos también los quirófanos por cada 10 000 habitantes y el porcentaje de enfermedades mal definidas como indicadores recíprocamente inversos de sofisticación administrativa. Se analizó también la proporción de población abierta respecto del total, como indicador de la importancia relativa de ese sector de la población y el peso que tiene en la política estatal.

Los indicadores para los estados descentralizados (Sonora, Baja California Sur, Guerrero, Durango, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro,

Tabasco, Tlaxcala, México, Colima y Guanajuato) y los aún centralizados se agruparon en dos regiones y se les aplicó una prueba estadística (T de Student) para establecer si los valores promedio para cada región no variaban. Para este análisis se excluyó el DF y Baja California Sur debido al sesgo que implicaban los datos.

Encontramos que no existen diferencias significativas al 0.01% en los indicadores analizados. Sin excluir que el desarrollo administrativo de los servicios de salud explique la decisión de descentralizar, podemos concluir que ese factor no es significativo en lo regional.

Quedaba aún por calcular el peso que las condiciones de salud de la población abierta pudieran haber tenido para afectar la descentralización. Para valorar este factor utilizamos indicadores de salud que se relacionan estrechamente con la eficiencia de los servicios de salud. En esta forma medimos las condiciones de salud de la población que mayor relación tienen con los servicios médicos públicos.

Se incluyeron las siguientes variables: tasa bruta de mortalidad y de mortalidad preescolar, materna, por enfermedades vacunables, por enfermedades no transmisibles, por tétanos neonatal y por tuberculosis. Los datos son de 1982.

Trabajando de nuevo con un nivel de significancia de 0.01% encontramos que las regiones difieren solamente en cuanto a mortalidad por tuberculosis. Esta diferencia por sí sola no explica el proceso de descentralización, y se relaciona más con las condiciones socioeconómicas que analizo abajo.

En efecto, la hipótesis más plausible para dar cuenta de las condiciones que influyeron en la decisión sobre los estados a descentralizar es la que ve en el desarrollo socioeconómico la base para la autonomía administrativa. Para probar esta hipótesis analizo un conjunto de 20 indicadores de las condiciones generales de vida, la mayoría de ellos provenientes del censo de 1980. En este análisis no incluimos al DF y Quintana Roo por el sesgo que introducen.

De los 29 indicadores sólo uno se comportó con una diferencia significativa. Éste es el porcentaje de migración neta. Los estados que se ha descentralizado son aquellos que tienen un mayor porcentaje de inmigración, con 1 264; los estados que permanecen centralizados tienen un porcentaje de emigración de 0.44.

No obstante, se encuentran diferencias interesantes en otros indicadores como densidad de la población ($T + 0.034$), porcentaje de población en localidades menores de 500 habitantes ($T + 0.098$), porcentaje de monolingüismo ($T + 0.093$), porcentaje de la PEA en el sector industrial ($T + 0.031$) y el producto interno bruto por trabajador ($T + 0.064$).

Estas diferencias indican que, en efecto, la región comprendida por los estados descentralizados tiene mayor desarrollo socioeconómico. De manera especial cabe resaltar la mayor capacidad de los estados para financiar los servicios de salud por medio de impuestos. Pero las diferencias encontradas son menores, y tal vez puedan explicarse mejor analizando los estados por separado.

El análisis socioeconómico y administrativo apunta a la heterogeneidad

de factores incidentes los cuales, paradójicamente, producen una regionalización poco marcada. A fin de cuentas, resulta necesario explicar el proceso descentralizador a base de la investigación del proceso de implementación de la política pública.

Con base en esta metodología podrá establecerse el papel que desempeña el balance de fuerzas políticas entre cada estado y el gobierno federal, así como en los estados. De manera especial se podrá ver cómo la descentralización adquiere un significado distinto en cada estado, en lo que se refiere a su efecto sobre la administración de los diferentes programas, la salud de la población y sobre la estructura política local y regional.

El análisis socioeconómico deja ver, por otra parte, la gran oportunidad que el proceso descentralizador presta para la investigación social. Es claro que el país se encuentra actualmente dividido en dos regiones muy similares en lo que toca a su desarrollo. Es muy probable que esta situación permanezca al menos hasta el fin del presente sexenio. Es una situación única en el mundo en cuanto se presenta un experimento natural para la investigación en políticas públicas y servicios de salud.

Es preciso subrayar que el proceso descentralizador ocurre al mismo tiempo que se agudiza la crisis económica. Es necesario investigar, aprovechando el "experimento natural", la interacción entre la crisis económica y la descentralización.

El discurso oficial presenta la descentralización como forma de "atacar a fondo y de frente los problemas que nos condujeron a la crisis". No obstante, es posible que la crisis económica incida negativamente sobre la descentralización del sector que estudiamos frenando su extensión al resto de los estados o su efecto sobre la salud. Respecto a lo primero, habrá que analizar si los estados ya descentralizados no han sido también los menos afectados por la crisis económica. Respecto al efecto en salud, cabe establecer una hipótesis: la descentralización se sustenta en un proyecto político en búsqueda de una nueva esfera de legitimación, entregando lo usurpado y aumentando la eficacia y la eficiencia de los servicios. No obstante, si no se aumentan los recursos existentes, se entregará a los estados una desigualdad imposible de sostener dentro del nuevo marco de legitimación. La descentralización implica, por lo tanto, un drástico aumento en los recursos para la salud disponibles para la población.

La crisis económica puede afectar adversamente la descentralización, si no se consiguen los nuevos recursos que esta política requiere. Esto sucede, en especial, si la descentralización es causa de que la medicina especializada consiga en los estados mayor poder para ampliarse a expensas de la atención primaria.

La atención primaria, gracias a la participación comunitaria y democrática, es la única forma de atención a la salud capaz de generar y estructurar los recursos necesarios para coadyuvar al proceso de descentralización. Se desprende de ahí que la descentralización no sólo permite la democracia, sino que ésta es condición *sine qua non* para llevar con éxito este proceso.

Por último, conviene señalar que la crisis económica afectará adversamente la salud de la población, con o sin descentralización. Esto sucederá

al reducirse los ingresos, al aumentarse la presión por la desocupación, etc. El problema radica entonces en analizar la contribución que el proceso de descentralización tendrá para amortiguar los efectos de la crisis sobre la salud. A este respecto, la situación de experimento natural permitirá establecer las consecuencias estudiando la inflexión que la descentralización significa sobre la tendencia histórica de salud-enfermedad en el país.

M.A. GONZÁLEZ BLOCK

LOS SUBSIDIOS Y LA CONCENTRACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO

CARLOS BAZDRESCH

El grado de concentración que sufre, en casi todos sus aspectos, la vida social del país, se ha considerado desde hace ya tiempo —dos décadas por lo menos— un problema grave. A pesar de esta preocupación —y de las soluciones que con gran variedad y poca fortuna se han intentado— el problema ha crecido hasta el punto en que, hoy por hoy, se le piensa como uno de los más graves y desesperantes que enfrenta el país.

El análisis de esta cuestión es, sin duda, complicado; su diagnóstico, difícil y extremadamente lábil. Más difícil aún es encontrar soluciones realistas y eficaces. No por nada han fracasado tantos diagnósticos y remedios que se han probado en el pasado. Esta dificultad explica que no intente aquí un análisis completo del fenómeno, análisis para el que, desde luego, me declaro incompetente. Ni siquiera estoy seguro de poder realizar aquí un examen satisfactorio desde un punto de vista analítico. Por esto, las siguientes páginas no son otra cosa que las modestas y consabidas notas en las que expongo algunas reflexiones sobre el tema.

Es indudable que el problema de la concentración tiene muchas dimensiones. En lo económico se manifiesta en la fuerte concentración de ingresos y de la propiedad, en industrias considerablemente oligopólicas y en una gran concentración geográfica de la actividad productiva. En lo político se muestra en la notable centralización, en la llamada cúpula, de las decisiones que deben tomar las distintas instancias gubernamentales. Esta centralización provoca que haya una muy reducida participación del ciudadano común en la toma de las decisiones políticas importantes. En lo social, este fenómeno se hace evidente, entre otras cosas, en la concentración de la población en unas cuantas ciudades, sobre todo en el Distrito Federal. El

tamaño monstruoso de esta ciudad demuestra que, a pesar de todos los esfuerzos realizados, no se ha logrado contener el agravamiento de este problema.

Un fenómeno de esta naturaleza tiene profundas raíces históricas. Así, por ejemplo, es claro que la concentración inicial de la población en el valle de México fue la razón para que se construyera, desde antes de la Colonia, una red de transportes que tenía por centro a la ciudad de México. Esta red se convirtió a su vez en poderoso estímulo para la mayor concentración de la población en la capital. Ésta volvió a presionar para que el desarrollo de la red de transportes apoyara aún más a la ciudad de México. Se generó así una cadena de causas y efectos que dieron lugar a un conjunto de factores que hoy impulsan en forma continua el crecimiento de la ciudad de México. Estas causas son de muy distinta índole —política, económica, cultural—, y se refuerzan entre sí. No es posible entonces, desde un punto de vista analítico, hacer un diagnóstico único que identifique la causa de la concentración y, por lo mismo, tampoco es posible hablar *del* remedio de la misma.

Desde el principio, el gobierno actual ubicó la desconcentración entre los principales objetivos a lograr mediante políticas que impulsaran el cambio estructural. De hecho, se incluyó la descentralización como una de las siete tesis que condensan el programa del presidente De la Madrid.

Por la naturaleza multifacética del fenómeno, el gobierno emprendió acciones en muy diversos frentes. Así, por ejemplo, se llevó a cabo una profunda acción legislativa para fortalecer el municipio. Se tomaron medidas de índole presupuestal para ampliar las finanzas de los gobiernos estatales aumentando sus ingresos e incrementando su participación en la asignación de gastos de inversión del gobierno federal. Se inició, con gran energía, la instrumentación de un programa de desconcentración administrativa, cuya ejecución se aceleró después del terremoto. Se siguió impulsando el programa de descentralización educativa iniciado el sexenio anterior. No obstante la variedad de los esfuerzos, aún es cierto que esas políticas tuvieron —y tienen— como objetivo principal impulsar la desconcentración urbana, en especial la del Distrito Federal.

Para aliviar la concentración urbana se llevaron a cabo diversas acciones. Entre éstas se cuentan la disposición de exenciones fiscales que estimulan la localización de la industria en regiones específicas, la operación de algunos mecanismos crediticios que favorecen la actividad económica fuera de las grandes ciudades y el enérgico impulso que se ha dado a las tareas de descentralización administrativa.

Con todo, las políticas para la desconcentración urbana se han elaborado más con la idea de favorecer —otorgando diversos estímulo

los— al que se va de las grandes ciudades —particularmente al que se traslada a las zonas favorecidas—, no con el propósito de gravar al que se queda en ellas. Se trata, pues, de dar al que responde a estos estímulos, no de quitar al que no lo hace.

Esta benevolencia aparente es muy importante. En primer lugar, pone en duda que la política de desconcentración urbana parta de un diagnóstico adecuado, pues es obvio que para promover la desconcentración hay que explicar la concentración y, ésta, a mi juicio, no es comprensible si no se considera la magnitud de los subsidios que se otorgan a los habitantes de las grandes ciudades. En segundo lugar, al no evaluar estos estímulos, no se puede medir si los que se otorgan para estimular la desconcentración tienen calidad para ser eficaces y compensar los que favorecen la concentración. En tercer lugar, porque tratar de solucionar este problema —o cualquier otro— afectando positivamente a algunos sin afectar negativamente a nadie (actitud implícita en "dar" y "no quitar"), suele ser la mejor señal de que las políticas no serán eficaces.

El ejemplo más claro, aunque no el único, se encuentra en los subsidios —implícitos y explícitos— que se otorgan al habitante del Distrito Federal por el mero hecho de usar los servicios que proporciona la ciudad. Estos subsidios son muchos, de muy diversa índole y de gran importancia cuantitativa, tanto en relación con las finanzas públicas como con el presupuesto familiar del capitalino. En el Distrito Federal están subsidiados en forma específica, entre otros, los siguientes servicios: el transporte urbano, el consumo de agua, el uso de la tierra, la recolección de basura. Hay otros subsidios como la electricidad residencial, el precio de la tortilla y del pan, etc., que reciben la ciudad y toda la república. Sin embargo, por el tamaño de la ciudad, una proporción importante del subsidio beneficia a los habitantes del Distrito Federal.

El subsidio de transporte tiene su manifestación más notoria en el precio de un peso por viaje en el metro de la ciudad.¹ Pero también están subsidiados otros medios de transporte público propiedad del Estado: trolebuses, autobuses.

Una información reciente² calcula el subsidio diario para el sistema de transporte en 400 millones de pesos diarios. La cifra anterior, muy posiblemente, no incluye la recuperación de los costos de las inversiones fijas en el sistema, de las cuales la más costosa es la del metro. Si agregamos por este concepto la cantidad de 150

¹ Es muy posible que el costo del boleto del metro sea superior a su precio de venta, por lo que quizás sería mejor que el metro tuviera entrada gratis.

² Entrevista con el Ing. Emilio Rosenblueth, *Vuelta*.

pesos³ por pasajero en el metro, se llegaría a un monto de 850 millones de pesos diarios y, por tanto, a un total anual de 300 mil millones de pesos de subsidio únicamente para el transporte colectivo.⁴ No se cuenta aquí la amortización de la inversión en otros medios de transporte, por lo que el monto mencionado subestima el subsidio correspondiente. En esta cifra tampoco se incluye el precio que debería cobrarse, entre otros, a los automovilistas por los costos que el viaje en automóvil impone al resto de la sociedad. Es evidente que estos costos (efectos externos) son enormes en la ciudad de México. Esto significa que el escaso gravamen que pesa hoy sobre el uso del coche particular implica otorgar un subsidio cuyo monto, seguramente, no es nada despreciable.⁵

En el caso del agua, según la información existente, la ciudad paga en promedio alrededor de 67 pesos por metro cúbico.⁶ Esta cifra incluye los costos de las inversiones necesarias para traer cantidades adicionales de fluido a la capital, pero no el costo de amortización de las inversiones realizadas en el sistema de recolección y distribución (por tanto, es un concepto mixto, que se encuentra en el costo promedio y el marginal). Dado que la capital recibe 36 m³ por segundo al día, la información anterior implica que el costo por este concepto es de casi 200 millones de pesos al día, y de 74 mil millones al año. Si a esta cifra descontamos los ingresos que espera el Departamento del Distrito Federal por cuotas de agua, que son de 21 mil millones, llegamos a un subsidio estimado de más de 53 mil millones de pesos en 1986.⁷ La cifra anterior es válida, si suponemos que el costo mencionado es el que debería pagar el usuario; sin embargo, este costo es muy inferior al costo marginal y, además, no incluye el valor de los usos alternativos del agua en la agricultura o la industria. Ambas exclusiones implican que la estimación anterior subvalúa significativamente el monto del subsidio para los usuarios de este servicio.⁸

El subsidio asociado al bajo nivel del impuesto predial es muy difícil de estimar, ya que si se intenta evaluar por el lado de su costo, éste sería una función de las inversiones públicas hechas para dar

³ Ésta es una cantidad arbitraria, escogida en función del costo del metro en otros países.

⁴ Esta cifra se encuentra a precios de 1985.

⁵ Podemos suponer que el derecho de \$ 100 000 por automóvil para transitar en el valle de México no es carga exagerada. Este gravamen implicaría un monto cercano a los 200 mil millones de pesos.

⁶ Esta estimación es a precios de 1986.

⁷ Actualización de la información proporcionada en diversos documentos no publicados por el DDF presentados a los miembros de la COPLADE del Distrito Federal.

⁸ Véase la entrevista mencionada *supra*, nota 2.

"valor" al terreno. Sólo un estudio detallado podría estimar el monto de estas inversiones. Habría otros métodos para hacer esta estimación, todos difíciles de realizar. No obstante, es seguro que la gran mayoría de los propietarios del Distrito Federal estarían dispuestos a pagar impuestos prediales bastante más elevados que los actuales antes que vender sus propiedades según el valor catastral. Esto, a su vez, sugiere que hay un considerable subsidio implícito, asociado, sin duda, con las grandes inversiones en infraestructura que ha hecho el gobierno federal durante muchos sexenios en beneficio de la ciudad.

En el caso de la electricidad, el subsidio principal está en el nivel muy bajo de la tarifa residencial. El subsidio no es sólo para el Distrito Federal, pero como en la ciudad hay tantos usuarios de esta tarifa, el subsidio que se otorga a la población del país beneficia en gran proporción —quizá 25%— al Distrito Federal. No obstante, es posible, dadas las economías de escala vigentes en este sector, que este subsidio no contribuya *per se* a acentuar la concentración de la población en la ciudad de México.

Podríamos continuar la enumeración con la recolección de basura, el correo, etc. Si hiciéramos los cálculos correspondientes, en muchos casos encontraríamos precios subsidiados que, por una u otra razón, tienen una magnitud importante en el Distrito Federal. Con frecuencia se debe a la gran proporción de la población urbana del país que se encuentra concentrada en el Distrito Federal.

Con los medios de información que tengo a mi alcance no puedo hacer una estimación cuantitativa, por gruesa que sea, del monto total de estos subsidios. Pero es seguro que si sólo se cuenta una parte de los mismos, la magnitud de su total sería superior al 1% del PIB de todo el país.

No sólo debemos pensar en el monto global de estos subsidios —algo muy importante desde el punto de vista fiscal— sino también, por las consecuencias sobre la concentración, en el efecto que tienen en el presupuesto familiar de los capitalinos.

Pensemos, por ejemplo, qué pasaría si el boleto del metro sube a 20 pesos (cantidad muy por abajo del costo promedio de un pasaje de este medio de transporte). En una familia de cuatro miembros, cuyo jefe gana el salario mínimo y en la que cada miembro toma dos veces por día el metro, el alza de la tarifa sería equivalente al 10% del ingreso familiar. Claro está que el costo podría ser menor si sólo viaja el jefe de la familia (2.5% del ingreso). Pero aún este costo es muy importante, y sería más si se cobrara el costo real. Consideremos también que, si a una familia de la clase media se le cobran 100 pesos por metro cúbico de agua, suponiendo que una familia de la clase media consume 2.5 metros cúbicos al día, su tarifa

mensual sería de 7 500 pesos. Este gasto sería importante para muchos niveles de ingreso.⁹ Ejemplos como éstos pueden multiplicarse. Se pondría en evidencia entonces que el valor en pesos que recibe el capitalino de ingreso promedio en forma de subsidios por el uso de servicios tiene un monto muy significativo en relación con su presupuesto familiar.

¿Qué pasaría si los subsidios se eliminaran? a) La primera consecuencia, y la más obvia, es que habría un aumento muy importante de los ingresos "propios"¹⁰ del Departamento del Distrito Federal (el monto estimado de los ingresos en 1986 es de 586 mil millones de pesos y si suponemos que se elimina sólo 50%, el monto de los ingresos propios aumentaría en términos reales en más de 40%). De este modo se crearía un importante margen de acción para el Departamento, del que está, a ojos vista, muy necesitado.

b) El segundo efecto —quizá más importante que el primero— sería que la demanda de los servicios cuyo precio real subiera, tendría que bajar tanto porque los capitalinos decidieran hacer uso más eficiente de ellos, cuanto porque —*ceteris paribus*— habría menos capitalinos (algunos considerarían conveniente vivir fuera de la ciudad y algunos inmigrantes potenciales no vendrían). Sin embargo, si la demanda de servicios urbanos se reduce, el gasto para generar su oferta también tiene que disminuir. Esta disminución sería notable, sobre todo, en el correspondiente gasto de inversión.¹¹ Este efecto —junto con el mayor ingreso mencionado en el punto a— contribuiría a sanear en forma muy significativa las finanzas del Departamento del Distrito Federal y, sobre todo, a hacer posible que el Departamento aumente la calidad y eficacia de su acción en otros campos de su responsabilidad.

c) El tercer efecto sería que el aumento del costo del nivel de vida convertiría en "cara" a la ciudad de México, sobre todo para sus habitantes de menos recursos. Esto, entre otras cosas, reduciría la tasa de incremento de la población lo que, si bien a la larga afectaría los ingresos tributarios de la ciudad, en el corto plazo causaría reducción en la demanda de todos los servicios que provee el De-

⁹ Estimación basada en información casual.

¹⁰ Véase la entrevista citada en nota 2. Se consideran ingresos propios todos los que no provienen de algún financiamiento adicional.

¹¹ A este respecto, considérese el alto costo de la inversión para traer un metro cúbico adicional de agua del Sistema Cutzmala. Este costo —que se dice es de 10 000 millones de pesos— señala que sería mucho más eficiente que el Departamento gastara en imponer un buen sistema de tarifa y cobro del consumo que persuadiera a usar en forma más racional el líquido, que invertir para traer más agua al Distrito Federal.

partamento, y a su vez disminuiría las necesidades de financiamiento, de pagar intereses, etc.; lo mismo ocurriría con las posibilidades —siempre limitadas— de administración del Departamento del Distrito Federal. Este efecto, como los anteriores, tiende a crear un círculo por el que se generan menos presiones y, simultáneamente, mayores posibilidades para atender las presiones que sigan existiendo.

d) El efecto anterior, sin embargo, no se detiene en la caída del ingreso real de los habitantes de la ciudad de México implícita en el aumento del nivel real de los precios y tarifas, pues muchos tratarán de compensar esos aumentos buscando mayor ingreso real. Así, por ejemplo, el obrero podría absorber el aumento en el costo real de los servicios sólo si obtuviera un salario real mayor. Éste se traduciría en mayores costos para las empresas localizadas en la ciudad de México, lo que redundaría en la caída de su rentabilidad. A su vez, esa caída las empujaría a salir de la ciudad de México en busca de localizaciones más baratas. Las empresas que no lo hicieran quedarían sujetas al riesgo de que las empresas que sí lo hicieran las sacaran del mercado.

Es, pues, claro que el cobro de los subsidios que hoy se otorgan por medio de precios y tarifas inferiores a sus costos tendría, primero, un saludable efecto fiscal; segundo, disminuirían las presiones que tiene el Distrito Federal (alivio que quizá le daría el tiempo necesario para recuperar el control de la ciudad); tercero, tendría un efecto desconcentrador y descentralizador.

Este efecto ocurriría porque, al convertirse México en ciudad cara, se estimularía a los habitantes actuales a buscar otros lugares de residencia y se desestimularía a los inmigrantes potenciales a residir en la capital. Además, afectaría negativamente la rentabilidad de las empresas situadas en la ciudad y, por tanto, provocaría que éstas buscasen otra localización. Se iría, así, el motor que impulsa el crecimiento de las grandes ciudades.

Esta propuesta tiene ventajas colaterales; mencionaré aquí las tres que, en mi opinión, son más importantes:

a) Si el precio de los servicios fuera alto, los usuarios racionalizarían su empleo. En estas condiciones, la autoridad puede, fijando precios adecuados, liberar una parte de la oferta de cada servicio y destinarla a mejorar el ingreso de los sectores con menor ingreso.¹² Sería posible entonces distribuir la oferta de los servicios de

¹² Este aumento de la oferta no debería hacerse a precios subsidiados. No obstante, la población que adquiere por esta razón el acceso al servicio mejoraría su nivel de vida.

manera más acorde con las necesidades individuales. (Piénsese, a este respecto, lo que podría hacerse con el agua.)

b) En el caso del transporte, de la industria contaminante y basura, el cobro del servicio (o espacio) utilizado puede combinarse con la urgente necesidad de crear estímulos que modifiquen el comportamiento individual, para reducir la contaminación que hoy sufre la ciudad. De hecho, la imposición de una carga adecuada para quien contamina el aire podría analizarse a partir de la idea de cobrar el "aire limpio" que consume cada actividad.¹³ Conviene notar aquí que la mejor manera de limitar las acciones de los individuos es por medio de un uso adecuado del sistema de precios. Es decir, imponer un precio alto a quien desee hacer algo que es costoso para la sociedad es el medio más eficiente —con frecuencia el más justo— para que desaparezca esa práctica. Existe, pues, estrecha relación entre el cobro de algunos servicios urbanos y la reducción de la contaminación.

c) La reducción de la demanda de agua y la exigencia de aire limpio tendrían, además, efectos externos importantes sobre varias zonas situadas fuera del Distrito Federal, que han sido afectadas seriamente por el aumento de esas demandas. Por ejemplo, si el agua pudiera devolverse a las zonas aledañas del Distrito Federal, a las que se les ha quitado, posiblemente se desanimaría la migración hacia la capital.

d) Desde el punto de vista económico, es posible que sea mucho más barato y conveniente que el Departamento del Distrito Federal gaste parte de sus ingresos en aumentar la oferta de servicios en ciudades fuera del Distrito Federal para retener allá la población. Una parte de los ingresos que provendrían del cobro de estos subsidios podría financiar ese gasto.

Sin embargo, es evidente que este cobro no sólo produce beneficios; también tiene costos. Costos que pueden ser muy significativos:

a) Sin duda, el costo más importante es la disminución del ingreso real que disfrutaban los habitantes de la ciudad, que pagarían más por los servicios que les proporciona el gobierno capitalino. Es cierto que, en alguna medida, los capitalinos pagan los subsidios, pero también lo es que la población que no vive en la ciudad de México pagan una parte sustancial de ellos. En consecuencia, quitar estos subsidios no sólo será cuestión de redistribuir una carga entre los habitantes de la ciudad, sino también una pérdida de ingreso para éstos en su conjunto. Es de notar, sin embargo, que si bien éste es

¹³ Es claro que en la actualidad el aire limpio en la ciudad de México es ya un bien escaso.

un costo para la ciudad y sus habitantes, no lo es para el país, ya que el ingreso que pierde la población del Distrito Federal al quitárseles los subsidios, lo gana la del resto del país, ya porque pague menos impuestos ya porque perciba mayores ingresos provenientes del gobierno federal.¹⁴

b) Otro costo se encuentra en las pérdidas de capital que tendrían que absorber individuos y empresas si deciden dejar la ciudad. Por ejemplo, si un obrero tiene que pagar un transporte cada vez más caro, deberá encontrar un empleo cuyo rendimiento marginal permita pagar los aumentos de salario necesarios para absorber el incremento de su costo de vida. En muchos casos, estos empleos no se podrán encontrar (el obrero no especializado, por ejemplo). En consecuencia, este trabajador —si no quiere que su nivel de vida se reduzca— tendrá que abandonar la ciudad y vender, quizá a bajo precio, las propiedades que tenga dentro de la ciudad y que no pueda trasladar a su nuevo domicilio. Además —costo importante en este caso— debe pagar sus gastos de traslado a otra ciudad. Si, por otra parte, tomamos en cuenta que en el país hay desempleo estructural, algunos trabajadores no especializados tendrán que absorber por cierto tiempo el incremento de su costo vital, ya que encontrarán muy pocas oportunidades para encontrar empleo en ciudades menos caras.

Esta perspectiva no es halagüeña; sin embargo, debe notarse que: i) aunque algunos trabajadores no podrían irse de la ciudad conforme ésta se vaya volviendo más cara, muchos otros sí podrán hacerlo y otros más dejarían de venir. Esto crearía una escasez relativa de trabajadores, lo que permitiría a muchos de los que se quedaran trasladar parte del aumento de su costo vital a sus empleadores. ii) El problema podría aliviarse —por lo menos teóricamente— si en los subsidios que ahora se otorgan a la descentralización de la actividad económica, también se incluyen subsidios al traslado y acomodo de la fuerza de trabajo. Es evidente que el costo fiscal de estos nuevos subsidios podría pagarse con parte de los ingresos adicionales provenientes del más alto cobro de los servicios en la ciudad de México. iii) Las dificultades que puedan sufrir estos trabajadores pueden reducirse si los subsidios se quitan gradualmente.

En la misma situación se encontrarían las empresas que no pudieran trasladar el incremento de los costos que le ocasionaría la eli-

¹⁴ En este argumento tomé en cuenta posibles efectos distributivos. Como lo más probable es que paguen estos impuestos contribuyentes más pobres de fuera de la ciudad de México, es caso seguro que al quitar los subsidios la distribución del ingreso "mejore" por ese solo hecho un incremento del "ingreso" nacional.

minación de los subsidios. Ese incremento estaría asociado al uso que estas empresas hacen directa o indirectamente de los servicios de la ciudad, o al casi inevitable aumento en el costo del trabajo ocurriría después que aumentarían los precios de los servicios.

Entre los muchos casos que podrían analizarse aquí, el más pertinente es el de la empresa que antes del aumento de los precios y tarifas ya se encontraba en competencia con empresas situadas fuera de la ciudad y que, por tanto, no gozaba de ventas monopólicas que le permitían absorber el incremento de los costos como simple pérdida de utilidades. En este caso, la empresa tendría que salir de la ciudad o cerrar. En ambas situaciones habría activos fijos o semifijos que verían disminuida, total o parcialmente, su capacidad productiva y, desde luego, su valor de mercado. Además habría, en casi todos los casos, costos de traslado de personas y activos productivos que podrían ser sustanciales.

Es indudable que este costo sería real para la sociedad, ya que significaría una disminución efectiva del acervo de capital del país. De hecho, los subsidios que se otorgan ahora son tan grandes que una eliminación repentina de los mismos implicaría que esta pérdida de capital sería muy grande, quizá, inabsoible por la empresa afectada. Por esta razón, disminuir esta pérdida y la del trabajador es indispensable para que sea posible suprimir los subsidios, y que esto se haga gradualmente y con las medidas de apoyo que sean viables.

Desde luego, el efecto de esta pérdida puede disminuirse con crédito que financie a costo razonable el traslado de las plantas mencionadas. Por otra parte, la pérdida de capital por la disminución de valor de los activos fijos que tengan que absorber las empresas pueden también compensarse con la venta de algunos otros activos fijos (los terrenos), que debido al crecimiento de la ciudad han sufrido un notable incremento en su valor real.¹⁵ De este manera, creo, aunque sea aventurado decirlo, que con estímulos —y desestímulos— adecuados, esta pérdida de capital podría absorberse con cierta prontitud, y dejaría de ser un obstáculo para la efectividad de las políticas de descentralización.

Los costos mencionados arriba son, a mi juicio, los más importantes, pero no son todos; a los ya analizados habría que agregar los siguientes:

i) Efectos "cruzados": por ejemplo, poner un impuesto sustancialmente mayor a los automóviles provocaría un mayor uso del metro. Si éste no está disponible para ofrecer tal aumento se causaría un serio problema al funcionamiento de la ciudad. Como éste,

¹⁵ Un ejemplo de lo anterior es el caso de la planta de papel Loreto y Peña Pobre.

otros efectos de sustitución cruzada deberían preverse.

ii) También, al buscar los capitalinos acomodo en otras ciudades, surgirían en éstas problemas difíciles de resolver, sobre todo si las demandas por más servicios aumentan en forma muy brusca. Aquí habría también ganancias para los propietarios, por la escasez de los bienes raíces. Es claro que debería preverse una solución fiscal que permitiera a los gobiernos locales obtener parte de estas ganancias, para financiar la inevitable expansión de los servicios en esas ciudades.

Es evidente —o debería serlo— que no tendría sentido quitar los subsidios en la ciudad de México y mantenerlos en otras ciudades, porque así, lo que se resolviera en un lado se complicaría en otro. Debe haber estrecha coordinación entre lo que se haga en el Distrito Federal y lo que se haga, o deje de hacer, en otras ciudades.¹⁶

Estos efectos y muchos otros se sentirían si se eliminaran los subsidios; los habitantes de la ciudad perderían parte de su haber y de su ingreso y sufrirían molestias e inconvenientes mientras tuviera lugar el ajuste. Esos efectos serían muy graves —paralizantes quizá— sólo si se pretende eliminar todos los subsidios de golpe. Si, por el contrario, se disminuyen gradualmente, el costo podría absorberse con cierta facilidad por los afectados, ya se vayan de la ciudad ya se queden en ella, pues tendrían tiempo de acomodarse al cambio. Además, debe recordarse que todos estos costos tienen su compensación en la desconcentración y en una mejor ciudad de México.

Por lo demás, cabe preguntarse: ¿qué remedio queda? Insistir en que la ciudad de México siga siendo una ciudad barata tendría tal costo que sería no sólo inconveniente, sino, en la práctica, casi imposible. Si esto será así dentro de no mucho tiempo, ¿qué caso tiene intentar que lo siga siendo? De hecho, mientras se insista en no quitar los subsidios, mayores serán las pérdidas de capital que tendrá que absorber la población.

Si quitar los subsidios de los servicios urbanos es un hecho que ahora o más tarde será inevitable y constituye un poderoso estímulo para la desconcentración, que es un objetivo del gobierno actual, ¿por qué no se eliminan los subsidios?, ¿por qué no se hace un esfuerzo para reducirlos sistemáticamente, a lo largo del tiempo?, ¿por qué, al contrario, aumentan? En primer lugar, por razones de índole política:

a) Como dije antes, la reducción de los subsidios sólo puede lo-

¹⁶ El problema que se señala en el párrafo se refiere sobre todo a las tarifas de agua, impuestos prediales e impuestos —ahora casi inexistentes— al transporte por automóvil particular. De todas maneras, cabe aclarar que el problema sí tiene solución teórica, aunque el diseño de esta solución requiere de cierta planeación.

grarse a costa de la disminución del ingreso real de los habitantes del Distrito Federal que tendrían que pagar los servicios a precio más alto. Parecería que, en principio, el deseo de no causar esta reducción, o las pérdidas de capital que menciono en el inciso anterior, es la causa de que no se hayan quitado los subsidios.

Sin embargo, "alguien" paga los subsidios. Ese "alguien" puede ser la población de la ciudad de México, o cualquier otro grupo, incluyendo —como es actualmente el caso— la de todo el país. El costo puede pagarse con más impuestos de los que habría si no hubiera subsidios, con mayor deuda interna o externa o, finalmente, con más inflación; pero cualquiera sea la forma, lo importante es que "alguien" paga. Entonces nos preguntamos, si "alguien" ha de pagar el costo de los servicios y, por tanto, "alguien" debe reducir su ingreso real para que estos servicios sigan funcionando, ¿no sería más lógico que ese "alguien" sea el que se beneficia con la oferta de dichos servicios? Al fin y al cabo, no se ve claro por qué es más costoso políticamente afectar al grupo que ahora paga los subsidios que al grupo que ahora los recibe.¹⁷

b) La explicación de lo anterior podría ser que, en efecto, es más costoso, políticamente, gravar al pueblo capitalino ahora beneficiado que distribuir este costo entre toda la población del país.

Quizá esta respuesta sea válida, pero habría que probarla porque:

i) ¿Cómo sabe el gobierno que el costo político de afectar a los que ahora pagan los subsidios es menor que el costo potencial de afectar a los que ahora se benefician? ¿Cómo sabe que el beneficio de quitar gravámenes a los que ahora afecta no es mayor que gravar a los que ahora beneficia?

ii) ¿Cómo puede probarse la validez de este argumento frente a una administración que con gran entereza ha decidido aceptar el costo político implícito en una severa política antiinflacionaria? Si este altísimo costo es aceptable, ¿por qué no lo es gravar al pueblo de la capital?

iii) Por lo demás, es evidente que el problema de la concentra-

¹⁷ Éste es el problema clásico de la teoría del bienestar económico. Desde este punto de vista, la cuestión es la siguiente: ¿es mejor, desde el punto de vista social, que la reducción del ingreso real afecte a toda la población de México al pagar el subsidio, o que la reducción del ingreso real afecte a los ciudadanos del Distrito Federal a fin de que paguen los servicios de que disfrutan? Como es sabido, la teoría del bienestar no puede dar respuesta definitiva a esta pregunta, a menos de que se especifique la distribución del ingreso que la sociedad desea. No obstante, si se aplica el llamado criterio del superávit del consumidor y se supone que todos los interesados tienen la misma función de utilidad, el resultado sería que es mejor reducir el ingreso real de los habitantes del Distrito Federal, ya que los que ahora pagan los subsidios son más pobres que los que hoy se benefician con ellos y, en consecuencia, es probable que la suma de su utilidad marginal sea más alta.

ción en la ciudad de México no va a resolverse sin costo o sin que nadie sufra. Esto es tan evidente que el público lo sabe. Por lo tanto, si las medidas que se tomen para quitar subsidios se explican claramente, al menos una parte importante de la población afectada entenderá la necesidad de que éstas se tomen y estará dispuesta a cooperar.

c) Otro argumento, para explicar la perspectiva de los subsidios, podría ser que el efecto de quitar todos los subsidios (o una parte esencial de ellos) en el presupuesto del capitalismo promedio es demasiado grande como para que pueda aceptar sin protestas.

Nadie está pidiendo que se quiten todos los subsidios y de inmediato. El proceso puede ser gradual para permitir que los grupos afectados puedan acostumbrarse. Además, como dije arriba, no es tan difícil "etiquetar" algunos subsidios para proteger a los grupos más pobres.

d) Habría también la idea —con frecuencia mencionada por la izquierda— de que el subsidio se debe mantener para proteger a las clases populares. Esta idea tiene pocas posibilidades de ser válida, pues es claro que los ricos no pagan y se benefician con ellos más que los pobres. Es casi seguro que los subsidios a las ciudades los pagan los pobres de las zonas rurales. Es decir, los subsidios a los pobres de las ciudades los pagan otros ciudadanos más pobres que ellos, por lo que es muy difícil entender este argumento como otra cosa que un *slogan* populista, el cual, desde luego, puede ser muy efectivo para movilizar la población afectada en contra de eliminar los subsidios. Me imagino que el gobierno de México tiene medios para enfrentar este oportunismo.

En segundo lugar están las explicaciones "técnicas":

La primera es que el cobro de los subsidios no vale la pena, porque el ingreso que se obtendría con esta acción no es significativo. Como hemos visto, este argumento es falso, pues si el Departamento del Distrito Federal se afanó por recaudar el año pasado 91 mil millones de pesos, no puede ahora despreocuparse por una recaudación que como mínimo podría llegar —según la estimación hecha arriba— a 300 o 400 miles de millones.

Posiblemente, los que esgrimen este argumento se refieren a los intentos de quitar los subsidios gradualmente, porque así los montos iniciales de recaudación serían relativamente pequeños. Este argumento sirve si lo aplicamos a corto plazo,¹⁸ pero en un plazo más largo, la parte del subsidio que se quita hoy se suma a la que se quita

¹⁸ Un aumento de 1 peso al metro —incremento de 100% en la tarifa— generaría un ingreso que no excedería a la "pobre" suma de 1 400 o 1 500 millones de pesos al año.

mañana. Tal como lo ha demostrado lo ocurrido con la gasolina, aumentos graduales pueden eliminar en pocos años subsidios muy importantes.

La segunda razón técnica es que los subsidios "no se pueden cobrar". Técnicamente —se dice— es muy difícil y costoso cobrar adecuada y equitativamente servicios tales como agua, predial, electricidad, recolección de basura en una ciudad tan grande como el Distrito Federal que tiene, además, una larga historia de desorden administrativo. Así, por ejemplo, para cobrar el agua se necesita contar con un equipo de colaboradores honestos, instalación de medidores, fijar una buena tarifa, etc., cosas que sólo es posible hacer con tiempo, el cual nunca existe, porque el crecimiento de la ciudad siempre desborda lo que se hace. Este argumento, por absurdo que parezca, es probablemente el que encuentra más válido la burocracia que gobierna la ciudad.

Es verdad que, con excepción del metro y de algún impuesto a los automóviles particulares, el cobro de tarifas complicadas como la del agua, el predial, la basura, la vigilancia, etc., no puede hacerse de la noche a la mañana so pena de incurrir en arbitrariedades tan graves que, tarde o temprano, detendrían y desprestigiarían el esfuerzo por quitar el subsidio. Pero también es cierto que el argumento tiene mucho de autojustificación. Así lo sugiere el que haya muchas ideas para resolver el problema del cobro de servicios, como la instalación de recursos de autopago del agua, la integración y descentralización del cuerpo que otorga el servicio con el que lo cobra, la autovaluación de bienes raíces, etc. Estas y otras ideas, propuestas en diversas ocasiones al gobierno de la ciudad, se rechazaron en forma más o menos sistemática, aunque el problema del cobro se sigue agravando.

Es cierto que la tarea de cobrar es difícil, pero seguramente no imposible, y que ponerla en práctica sería prioridad para cualquier gobierno de la ciudad que desee tener menos problemas en un plazo mediano. No parece entonces que esta dificultad técnica sea la razón principal por la que no se quitan los subsidios en el Distrito Federal.

Si no son razones políticas ni técnicas las que explican que los servicios urbanos no se cobren adecuadamente, ¿será quizá una combinación de éstas? Es probable. Pero mi capacidad de análisis y mi paciencia llegan a su límite. Alguna razón debe haber para el hecho que aquí discutimos, ya que no hay efecto ni causa pero, ¿cuál es? Confieso, y me angustia hacerlo, que no sé la respuesta.

CIUDAD DE MÉXICO: DINÁMICA INDUSTRIAL Y PERSPECTIVAS DE DESCENTRALIZACIÓN DESPUÉS DEL TERREMOTO

GUSTAVO GARZA

La ciudad de México es, en términos demográficos, la segunda más grande del mundo; es también mayor que más de la mitad de los países existentes. Constituye además, la principal obra realizada por la sociedad mexicana en toda su historia: concentra en 1 200 km² de tejido urbano 37% de la población urbana del país y cerca de la mitad de la producción en industria, comercio, servicios y transporte. Es, finalmente, el centro político, cultural y financiero de la nación.

El sismo que asoló la metrópoli el 19 de septiembre inició el debate en torno a cada uno de sus múltiples aspectos: las características sísmicas del centro del país, las modalidades de la etapa de reconstrucción, el uso de los lotes de las edificaciones derrumbadas y la necesidad de realizar acciones efectivas para la desconcentración económico-demográfica. Analizo aquí este último punto en el contexto del proceso de industrialización de la ciudad de México, que considero el sector que explica su dinámica de población y su expansión urbana.

Parto de la tesis que plantea la necesidad de conocer la evolución histórica de la estructura económica, demográfica, urbanística, social y política de la ciudad de México, para situar las alternativas de desconcentración que traten de reducir su crecimiento futuro. Presento, en esencia, los niveles de concentración industrial entre 1930-1980, la distribución industrial metropolitana entre 1960-1980, las principales políticas de descentralización y, finalmente, algunas reflexiones sobre las medidas anunciadas para la desconcentración administrativa.

CUADRO 1
Principales características de la industria de transformación de la República mexicana,
ciudad de México y resto del país, 1930-1980
(En miles de pesos 1950 = 100)

	Número de esta- blecimientos	Personal ocupado	Remuneraciones totales	Capital invertido	Producción bruta total
1930					
República mexicana	46 830	284 794	563 235	2 643 499	2 960 271
Ciudad de México	3 180	54 105	185 068	596 461	843 603
Resto del país	43 650	230 689	378 167	2 047 038	2 116 668
1940					
República mexicana	46 314	362 536	1 084 862	3 852 039	6 799 830
Ciudad de México	4 920	89 358	398 333	1 128 581	2 181 990
Resto del país	51 394	273 178	686 529	2 723 458	4 617 840
1950					
República mexicana	63 544	626 285	3 099 588	14 635 743	18 289 211
Ciudad de México	12 704	156 697	1 368 099	5 196 806	7 323 642
Resto del país	50 840	469 588	1 731 489	9 438 937	10 965 569
1960					
República mexicana	82 352	884 927	4 784 142	30 498 561	29 452 000
Ciudad de México	24 624	406 905	2 443 125	11 526 853	13 534 815
Resto del país	57 728	478 022	2 341 017	18 971 708	15 917 185
1970					
República mexicana	118 993	1 596 816	11 181 334	53 929 257	69 322 641
Ciudad de México	33 185	658 275	5 732 162	22 926 191	32 437 436
Resto del país	85 808	911 541	5 449 172	31 003 066	36 885 205

1980^a

República mexicana	130 494	2 258 990	21 561 748	n.d.	122 740 140
Ciudad de México	38 492	1 059 182	10 354 546		58 942 895
Resto del país	92 006	1 199 808	11 207 202		63 797 245

a) Los datos de 1980 son una estimación tentativa realizada con base en información no publicada de la Dirección General de Estadística de las características de Establecimientos, Personal Ocupado y Total de Remuneraciones para todos los estados de la República. Posteriormente se nos proporcionó otra información de número de establecimientos y producción bruta para el Distrito Federal y 14 municipios conurbados del Estado de México. En el caso de los establecimientos no coincidió pues en la segunda se habían realizado correcciones. Con esta información se estimó para el total nacional la Producción Bruta Total aplicando a sus sueldos y salarios la relación entre producción bruta y sueldos y salarios en la ciudad de México en 1980. Para el caso de la ciudad de México, con la primera información se utilizó el personal ocupado, sueldos y salarios y se estimó el capital invertido dejándose el dato de producción bruta total de la segunda información. Todo esto hace que su aumento relativo de la producción bruta entre 1970-1980 debe ser observado como provisional, en espera de confirmarse con los datos definitivos del censo industrial de 1980. Fuente: De 1930 a 1970 de G. Garza, *El proceso de industrialización en la ciudad de México*. El Colegio de México, 1985; 1980 de la Dirección General de Estadística, información preliminar del censo industrial de 1980 (no publicada).

APOGEO DE LA SUPERCONCENTRACIÓN INDUSTRIAL (1930-1980)

Desde su fundación, la ciudad de México fue el principal centro comercial, político y militar de Nueva España. Mantuvo su carácter de ciudad principal en el México independiente del siglo xix y aumentó su importancia a partir de 1940, cuando se consolidaron en el poder los grupos políticos posrevolucionarios.

En esta época se aceleró el proceso de modernización e industrialización iniciado a fines del siglo xix. Este significativo desarrollo económico ha tenido al menos tres aspectos negativos: *i/* ha sido dependiente del exterior; *ii/* produjo distribución desigual del ingreso; *iii/* se concentró en el área urbana de la ciudad de México, y provocó grandes desigualdades regionales que atrasaron vastas extensiones del país y frenaron el crecimiento económico nacional. En las páginas que siguen analizo este último aspecto.

Durante 1876-1910 se desarrollaron los determinantes históricos que iniciaron la irreversible concentración económica y demográfica en la ciudad de México: se construyó el sistema ferroviario con centro en la ciudad; apareció la energía hidroeléctrica a su servicio; se consolidó como sede del poder político y económico; se transformó en el principal mercado de bienes y fuerza de trabajo; se eliminaron las aduanas interiores, lo que permitió el control del mercado nacional; absorbió un elevado porcentaje de la inversión del gobierno central.

La concentración territorial de la producción se aceleró durante la reconstrucción del país después de la revolución de 1910, cuando los nuevos gobernantes iniciaron una política de estímulos a la industria que favoreció en forma especial a la capital de la república: la estructuración de un nuevo sistema de caminos, del sistema eléctrico, de ductos para transportar hidrocarburos, del sistema de comunicaciones, de obras para dotación de agua, de la educación superior, del aparato científico y de una amplia gama de servicios urbanos. Las acciones se dirigían a fomentar el desarrollo económico del país, pero en ese momento no se podían advertir los inconvenientes que provocaría su concentración en una sola ciudad.

Se produjo así la incontrolable aglomeración de la industria en la ciudad de México. En 1930 el país contaba con 46 830 establecimientos industriales, de los cuales 3 180 (6.8%) se localizaban en la capital. Sin embargo, en términos de la producción bruta total, la ciudad absorbía 28.5% e indicaba la tendencia a concentrar empresas con mayor capacidad tecnológica y productiva (véanse cuadros 1 y 2).

En 1940, la participación de la ciudad en el producto industrial nacional se elevó a 32.1%. Su producción bruta en términos absolu-

CUADRO 2
Principales características de la industria de transformación de la República mexicana
ciudad de México y resto del país, 1930-1980
(Porcientos)

	Número de esta- blecimientos	Personal ocupado	Remuneraciones totales	Capital invertido	Producción bruta total
1930					
República mexicana	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ciudad de México	6.8	19.0	32.9	22.6	28.5
Resto del país	93.2	81.0	67.1	77.4	71.5
1940					
República mexicana	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ciudad de México	8.7	24.6	36.7	29.3	32.1
Resto del país	91.3	75.4	63.3	70.7	67.9
1950					
República mexicana	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ciudad de México	20.0	25.0	44.1	35.5	40.0
Resto del país	80.0	75.0	55.9	64.5	60.0
1960					
República mexicana	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ciudad de México	29.9	46.0	41.1	37.8	46.0
Resto del país	70.1	54.0	48.9	62.2	54.0
1970					
República mexicana	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ciudad de México	27.9	41.9	51.3	42.5	46.8
Resto del país	72.1	58.1	48.7	57.5	53.2
1980					
República mexicana	100.0	100.0	100.0	n.d.	100.0
Ciudad de México	29.5	46.9	48.0		48.0
Resto del país	70.5	53.1	52.0		52.0

Fuente: Cuadro 1.

tos fue de 2 181.9 millones de pesos constantes de 1950, producidos por 4 920 empresas que representaban 8.7% del total nacional. De esta forma, entre 1930-1940 se fundaron en la ciudad 1 740 nuevos establecimientos industriales (174 al año).

La producción industrial en México en 1950 tuvo un crecimiento sin precedentes, que casi triplicó la obtenida diez años atrás. El número de establecimientos industriales en la ciudad aumentó a un promedio de 778 por año, que alcanzaron la cifra de 12 704 en 1950 (20.0% de los nacionales; véanse cuadros 1 y 2). Al mismo tiempo, la participación de la ciudad de México en el total nacional según producción bruta se elevó a 40.0%, es decir, aumentó la concentración industrial en una sola de las 84 ciudades del sistema urbano mexicano.

En la década 1950-1960 la producción industrial nacional continuó creciendo y alcanzó una tasa anual de 7.3% en términos reales. En 1960 el número de empresas en el país aumentó a 82 352, de las cuales 24 624 estaban en la ciudad de México (29.9% del total). En este decenio se establece, por tanto, un elevado número de nuevas empresas, a razón de 1 192 por año. Según la producción bruta industrial, también se elevó la concentración y los 13 534.8 millones de pesos constantes que se producían en la ciudad representaban un incremento de 621.1 millones anuales y 46.0% del total en la república (véanse cuadros 1 y 2).

En 1960-1970 se aceleró la expansión industrial en el país a una tasa anual real de 8.9%. La ciudad mantuvo el crecimiento de empresas que, a un promedio de 856 por año, llegaron a 33 185 en 1970. Aunque se redujo el incremento anual de nuevos establecimientos, la producción industrial creció en 1 890.0 millones de pesos constantes anualmente, casi quintuplicando la de la década anterior. Su participación alcanzó 46.8% del total nacional, con doble patrón concentrador: espacialmente en la ciudad de México y económicamente en empresas cada vez más grandes.

Para el decenio 1970-1980 contamos sólo con cifras preliminares del censo industrial de 1980. Con las reservas del caso, se puede señalar que en 1980 había en el país 130 494 establecimientos industriales, 38 492 de ellos en el área urbana de la ciudad de México, lo que eleva su participación al 29.6% (véase cuadro 2). A reserva de confirmarlo con la información final, se estimó la producción bruta total de la urbe en 58 942.9 millones de pesos constantes de 1950, que representan 48.0% del total nacional (véanse cuadros 1 y 2). En ese mismo periodo se observa, contra todos los pronósticos, que la ciudad de México continúa elevando su importancia relativa en la industria del país.

Además de este alarmante aumento, cabe destacar que el incre-

mento absoluto de la producción bruta total fue de 26 505.5 millones de pesos de 1950, es decir 2 605.5 millones de pesos constantes anuales entre el periodo 1970-1980 (el decenio anterior aumentó en 1 890 millones anuales). Esta concentración relativa y absoluta de la producción industrial continuó imprimiendo a la ciudad de México una dinámica económica que sobrepasó abrumadoramente al resto de ciudades mexicanas.

Con base en las teorías que explican el crecimiento urbano, considero que la dinámica industrial de la ciudad de México descrita arriba determina el crecimiento de la actividad comercial, de servicios y transportes, y toda su expansión demográfica y urbana.

La aglomeración económico-demográfica en la ciudad de México conlleva complejos problemas urbanos que se reflejan en la estructura social de la nación: déficit crónico de vivienda, marginalidad urbana, desempleo, insuficiencia permanente de infraestructura y servicios, saturación del sistema de vialidad e inadecuación del transporte, contaminación del ecosistema, criminalidad e inseguridad pública, prostitución, alcoholismo, etcétera.

La concentración industrial y el crecimiento demográfico-urbanístico en la ciudad de México, advertían nítidamente su incierto futuro. El sismo del 19 de septiembre no hizo más que manifestarlo súbitamente, e hizo más imprevisibles las perspectivas económico-sociales de esta superaglomeración urbana.

DISTRIBUCIÓN INDUSTRIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO (1960-1980)

Si la dinámica industrial de la ciudad de México explica en gran medida su expansión física, la localización interna de las empresas industriales permite conocer las peculiaridades de su estructura urbana y los riesgos del aparato industrial en caso de desastres naturales.

En 1960 el Distrito Federal tenía 96.0% de los establecimientos industriales del área urbana y 80.3% de la producción bruta industrial. El 19.7% de ésta pertenecía al Estado de México, principalmente ubicada en los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec. Según la importancia industrial, el Distrito Federal representó cuatro quintas partes del área urbana.

A las delegaciones de Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza correspondía 53.8% de la producción industrial de la ciudad. Les seguían en importancia Azcapotzalco y Gustavo A. Madero, con 14.2% y 14.5%, y en el Estado de México Tlalnepantla, Ecatepec y Naucalpan, con 7.2%, 4.9% y 4.7%. Comparando la localización del número de empresas con la producción, la pequeña y mediana industria se localizó en el centro del área ur-

CUADRO 3
Área urbana de la ciudad de México: principales características de la industria
de transformación, por delegaciones y municipios, 1980
(En miles de pesos corrientes)

	Número de esta- blecimientos	Personal ocupado	Sueldos y salarios	Capital invertido	Producción bruta total
<i>Total área urbana</i>	38 492	1 059 182	140 645 818	366 813 221	800 621 356
Distrito Federal	28 637	637 382	89 621 117	197 861 511	491 931 791
1. Delegaciones Centrales	14 631	271 666	41 962 313	82 413 942	196 126 534
Cuauhtémoc	7 352	121 390	18 018 378	34 433 120	67 019 260
Miguel Hidalgo	2 078	70 543	13 879 733	28 919 812	82 320 696
Benito Juárez	2 729	50 870	6 514 853	12 991 268	28 790 209
Venustiano Carranza	2 472	28 863	3 549 349	6 069 742	17 996 369
2. Azcapotzalco	2 048	106 418	16 640 405	44 767 682	117 496 663
3. Coyoacán	978	31 854	5 296 260	10 447 932	24 322 707
4. Cuajimalpa	160	1 316	215 321	447 588	693 956
5. Gustavo A. Madero	3 612	73 119	8 080 991	18 615 371	52 319 127
6. Iztacalco	1 916	45 506	4 977 920	11 635 888	26 783 160
7. Iztapalapa	2 810	57 627	6 225 402	13 637 988	38 716 331
8. La Magdalena Contreras	212	1 183	139 613	276 238	501 987
9. Milpa Alta	115	270	3 968	23 614	61 699
10. Álvaro Obregón	1 131	22 636	3 211 013	7 900 376	18 047 294
11. Tláhuac	223	4 410	396 361	726 490	1 787 832
12. Tlalpan	453	15 714	1 660 974	4 806 028	10 839 753
13. Xochimilco	348	5 663	810 576	2 162 374	4 234 748
Estado de México	9 855	421 800	51 024 701	168 951 710	308 689 565
14. Naucalpan	2 323	136 662	14 269 379	37 903 751	72 234 453
15. Tlalnepantla	1 983	129 430	16 285 116	56 973 478	99 461 351
16. Atizapán	381	11 764	1 826 542	6 254 445	8 474 972

17.	Ecatepec	1 580	78 605	8 503 212	28 471 304	55 736 855
18.	Netzahuacóyotl	2 256	6 317	163 515	318 821	1 606 178
19.	La Paz	216	7 337	1 870 052	7 055 519	11 112 221
20.	Cuautitlán	87	6 243	665 090	2 320 831	5 473 429
21.	Tultitlán	273	21 908	3 345 495	14 611 783	25 032 332
22.	Cuautitlán Izcalli	182	13 060	2 629 640	9 176 128	21 640 885
23.	Nicolás Romero	80	1 434	414 658	1 666 676	2 696 560
24.	Ixtapaluca	149	4 142	629 635	2 558 458	2 483 975
25.	Coacalco	81	1 320	214 359	677 717	1 296 958
26.	Tecamac	126	2 458	118 873	760 775	966 295
27.	Chalco	138	1 120	89 135	202 024	473 101

Fuente: Datos preliminares proporcionados por la Dirección General de Censos Económicos de la Dirección General de Estadística (no publicados).

baña y la gran empresa en los municipios periféricos del Estado de México, que tuvieron rápido crecimiento demográfico.

Entre 1960-1970 la distribución industrial metropolitana tuvo cambios significativos. Destaca en primer lugar la pérdida de importancia del Distrito Federal en la producción industrial, cuya participación disminuye a 69.1%. Esta reducción es más acentuada en las delegaciones centrales que bajan de 53.8% en 1960 a 32.0 en 1970. En contrapartida, el Estado de México aumenta a 30.9% su porcentaje en la producción industrial de la metrópoli.

Azcapotzalco fue la delegación más industrializada, con 17.2% del total de la producción; siguen Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, con 12.0% y 11.5%. En 1960-1970 se consolidó la vigorosa dinámica de Tlalnepantla, Naucalpan y Ecatepec, que elevaron a 9.9%, 8.8% y 7.2% su participación en el producto industrial. La desaglomeración centro-periferia norte continuó con el incipiente crecimiento industrial de Cuautitlán y Tultitlán.

Las cifras preliminares aún no publicadas del censo industrial de 1980 indican que el Distrito Federal continúa perdiendo importancia con 60.7% de la producción industrial del área urbana. En el Estado de México se localiza el 39.3% restante, por lo que sigue aumentando la magnitud de su base industrial.

Azcapotzalco es todavía la delegación más industrializada, aunque redujo su participación a 14.7%. Le siguen en importancia Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero con 10.3%, 8.4% y 6.5%, que absorben, junto con la anterior, 39.9% de la industria de la ciudad. Las otras delegaciones centrales, Benito Juárez y Venustiano Carranza, poseen 3.4% y 2.2%, que sumadas a las cuatro anteriores representan casi la mitad de la industria metropolitana (véase cuadro 3).

De 1970 a 1980 Tlalnepantla, Naucalpan y Ecatepec continuaron aumentando su participación industrial, y en el último año absorbieron 12.4%, 9.0% y 7.0% del total de la metrópoli. Todo indica que estos tres municipios están próximos a su saturación, pues ocupan prácticamente toda su extensión territorial. De esta manera, en 1980 se observó un aumento importante en los municipios que los siguen hacia el norte: Tultitlán aumentó a 3.1%; Cuautitlán-Izcalli a 2.7% y Cuautitlán de Romero Rubio a 0.7% (ambos tienen 3.4%; en 1970 contaban con 1.8%); La Paz a 1.4%, Atizapán a 1.1%. Surgieron nuevos municipios hacia el norte con industrialización incipiente como Nicolás Romero (0.3%), Coacalco (0.2%), Tecamac (0.1%), y hacia el este Ixtapaluca (0.3%) y Chalco (0.1%) (véase cuadro 3).

En forma muy esquemática podemos decir que el desarrollo industrial de la ciudad de México y de sus actividades colaterales de servicio, comercio, transporte, posibilitan su expansión demográfi-

ca: en 1930 el área urbana de la ciudad de México rebasó el millón de habitantes con 1 048 970; alcanzó 1.5 millones en 1940; 2.8 millones en 1950; 4.9 millones en 1960; 8.6 millones en 1970; 13.8 millones en 1980 y 17.2 millones en 1985.

La expansión de la mancha urbana fue paralela al crecimiento económico y demográfico. La extensión del tejido urbano de 86.1 km² en 1930, aumentó a 117.5 km² en 1940, a 240.6 km² en 1953, aproximadamente 650 km² en 1970, y alcanzó alrededor de 1 200 km² en 1985. En este espacio se aglomeran más de 17 millones de habitantes, lo que representa para el país una formidable concentración de producción de mercancías y servicios, y a la vez problemas sin precedentes de contaminación, congestión vial, falta de transporte, insuficiencias en la recolección de basura, delincuencia y criminalidad, déficit habitacional y, en general, carencias de servicios públicos e infraestructurales.

Según las proyecciones de población de la zona metropolitana, se puede estimar que la ciudad crece en alrededor de 500 mil habitantes anualmente entre migrantes y nativos. Asimismo, su mancha urbana se expande en más de 40 km² anuales, que equivalen al área actual de la ciudad de Querétaro.

PRINCIPALES POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN INDUSTRIAL

El crecimiento económico-demográfico-urbanístico de la ciudad de México, a partir de los años treinta, explica una serie de políticas elaboradas con el propósito de frenar su crecimiento. Como acción pionera se puede mencionar las 153 colonias agrícolas establecidas de 1923 a 1940 según los lineamientos de la Ley de la Reforma Agraria de 1915. Tal fue el caso de Ciudad Delicias, Chihuahua, y el programa de colonización de La Laguna, con centro en Torreón (Coahuila) que actualmente son ciudades intermedias.

Entre 1940-1970 se establecieron medidas regionales de cierta importancia, que, sin embargo, no conformaron una política urbana integrada: *i/* leyes de exención fiscal estatal para la industria, establecidas desde 1940; *ii/* ley de industrias nuevas y necesarias, promulgada en 1941; *iii/* comisiones de cuencas hidrológicas, iniciadas en 1946; *iv/* crédito a la pequeña y mediana industria, mediante la creación del FOGAIN, en 1953; *v/* programa nacional fronterizo, en 1961; *vi/* el programa de parques y ciudades industriales, iniciado en 1953 con Ciudad Sahagún. Estas medidas de carácter urbano-regional —establecidas para estimular el crecimiento de las regiones atrasadas del país y contribuir a la desconcentración industrial de la ciudad de México— resultaron ineficaces y en algunos casos hasta contraproducentes.

Entre 1970-1976 se incorporó este tipo de políticas a la estrategia económica nacional. Puesto que no puedo detenerme en su análisis, me limitaré a enlistarlas: Comisión Nacional de Zonas Áridas (1970); Plan Nacional de Nuevos Centros de Población Ejidal (1971); Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (1971); Decretos de Descentralización Industrial (1971-1972); Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Acuerdo presidencial de 1971); Régimen de Maquiladoras (1965-1972); Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres (1972); Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec (1972); Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER, 1973); Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California (1973); Centros Coordinadores Indigenistas (1973); Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República (COPRODES, 1971-1975); Ley General de Población (1973); Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975); Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1975); Ley General de Asentamientos Humanos (1976).

En síntesis, el periodo 1970-1976 se caracterizó por la multiplicación de las acciones de política urbano-regional y un significativo interés del Estado mexicano por establecer las bases jurídicas para intervenir en el ámbito territorial.

En 1977 México tenía alrededor de 230 ciudades que en conjunto albergaban 31.2 millones de habitantes y el sector agropecuario contribuía con menos del 10% del producto bruto nacional. Se reflejaba nítidamente un nuevo perfil urbano-industrial del país y, con base en las anteriores políticas territoriales, se formalizó un sistema nacional de planeación urbana cuyas principales acciones fueron: Convenios Únicos de Coordinación (6 de diciembre de 1976); Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (29 de diciembre de 1976); Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, enero de 1977); Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (junio de 1977); Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres y Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (COPRODEF, junio de 1977); Plan Nacional de Desarrollo Urbano (mayo de 1978); Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (enero de 1978); Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales (PRODETAP, febrero de 1979); Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo de Puertos Industriales (octubre de 1979); Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos (octubre de 1979); Pro-

grama de Dotación de Servicios Rurales Concentrados (diciembre de 1979); Programa de Dotación de Infraestructura para Comunidades y Parques Industriales Pesqueros (diciembre de 1979); Planes Regionales, Estatales, Municipales y de Ordenación Territorial de Zonas Conurbadas (1979 y 1980); Plan de Desarrollo Industrial, 1979-1982 (1979); Plan Global de Desarrollo, 1980-1982 (1980), y Sistema Alimentario Mexicano (1980).

En los dos primeros años del gobierno actual continuó la etapa de institucionalización de la planeación territorial en México, aunque se diluyó a medida que se profundizó la crisis económica en 1985 y los esfuerzos del Estado únicamente pudieron encarar lo urgente (desempleo, inflación, deuda externa, comercio exterior, etc.). No obstante, el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) y siete de los programas que lo instrumentan se refieren en forma total o parcial a los problemas urbano-regionales: *Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro* (octubre de 1983); *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988* (agosto de 1984); *Programa Nacional del Mar de Cortés* (agosto de 1983); *Programa Nacional de Ecología, 1984-1988* (agosto 1984); *Programa Regional del Sureste* (octubre de 1983); *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988* (julio de 1984), y *Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico, 1984-1988* (agosto de 1984). Existen, sin embargo, 11 programas que no presentan explícitamente la dimensión territorial, lo que significa una importante limitación, dada la estrecha conexión de lo espacial con lo sectorial.*

Una acción previa para realizar este importante conjunto de programas fue la consolidación del marco legal de la planeación, al incorporarse a la Constitución General de la República el artículo 25, que señala las atribuciones del Estado para planear, conducir y coordinar la actividad económica nacional y el 26 que tipifica el ejercicio planificador. Todo esto se plasma en un conjunto de normas de organización y procedimiento para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido en la Ley de Planeación en enero de 1983. Este Sistema Nacional de Planeación está constituido por las unidades administrativas con función

* Programa Nacional de Alimentación, 1983-1988 (octubre de 1983); Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deportes, 1984-1988 (agosto de 1984); Programa Nacional de Energéticos (agosto de 1984); Programa Nacional de Minería e Industrias Paraestatales, 1984-1988 (agosto de 1984); Programa Nacional de Salud, 1984-1988 (agosto de 1984); Programa Nacional de Capacitación y Productividad (agosto de 1984); Programa Nacional de Financiamiento (septiembre de 1984); Sistema Nacional de Abasto (octubre de 1984); Programa Nacional de Agricultura (1984), y Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes (1984).

de planeación en todas las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Este conjunto de esfuerzos realizados desde 1940 hasta 1985 parecen abrumadores y suficientes para influir en la redistribución de la población y las actividades económicas. No obstante, las tendencias observadas con los censos de población e industrial de 1980 indican la persistencia —y hasta agravamiento— de las dos principales tendencias negativas en la distribución territorial: continúan acentuándose las disparidades regionales y persiste la superconcentración en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Imposible responder en esta oportunidad por qué, a pesar del conjunto aparentemente significativo e importante de las políticas urbano-regionales enunciadas, no han podido frenar la concentración de industria y población en la ciudad de México. Ante esta realidad, la magnitud y dramatismo del movimiento telúrico sufrido por la ciudad de México el 19 de septiembre de 1985 hace insoslayable un amplio debate sobre las implicaciones de la macrocefalia urbana en México y las posibilidades reales que tiene el Estado para revertirla.

COLAPSO SÚBITO, PROLONGACIÓN DE LA CONCENTRACIÓN INDUSTRIAL O DESCONCENTRACIÓN INDUSTRIAL EFECTIVA

Antes del sismo, sostenía que la gran concentración económica-demográfica en la ciudad de México representaba un freno al desarrollo económico nacional, y que sólo se explicaba su existencia desde una limitada óptica microeconómica, pues a nivel global las mayores ganancias de las empresas localizadas en la capital son únicamente posibles por las enormes inversiones del Estado en infraestructura. A nivel macroeconómico se tienen menores tasas de ganancia globales, a la vez que se condena a amplias regiones del país al estancamiento. Como si esto no fuera suficiente, la aglomeración acentúa los problemas de los habitantes de la urbe. Concluía en la urgente necesidad de establecer medios de desconcentración más rigurosos, pues las políticas aplicadas habían sido incapaces de neutralizar el proceso.

El terremoto sufrido por la ciudad de México agrega a la necesidad económica de descentralizar la amenaza permanente de que una calamidad natural destruya súbitamente la mitad de las actividades industriales, comerciales y de servicio del país que se localizan en ella y termine verdaderamente con el México urbano-industrial actual.

Es muy probable que la destrucción total del área urbana sea imposible, pero vimos que las delegaciones de Azcapotzalco, Miguel

Hidalgo, Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero, concentran más del 40% de la industria metropolitana y que la tercera, la más afectada por el temblor, tiene 8.4%. La información disponible sobre los daños sufridos por la pequeña y mediana industria, principalmente de confección de prendas de vestir, parecen haber sido más considerables de lo que se había supuesto. Alrededor de 1 326 establecimientos, que representan 18% de los existentes en la delegación Cuauhtémoc en 1980, sufrieron daños en sus instalaciones (véase cuadro 3). De estos, 800 tuvieron una pérdida total de sus activos que se han estimado en 72 000 millones de pesos, más 7 100 millones de los que reportaron pérdidas parciales. Finalmente, todas estas empresas dejarán de percibir ingresos por cerca de 4 700 millones de pesos. De ser posible la destrucción parcial del aparato industrial de la urbe, ¿por qué correr ese riesgo cuando, sismo o no sismo de por medio, es recomendable frenar su crecimiento?

De haber consenso en la necesidad de descentralizar, existe el problema de *cómo* y *hacia dónde*. Veamos primero esta última cuestión.

El aumento relativo y absoluto de la producción industrial en la ciudad de México se ha dado simultáneamente con un aumento en la importancia de su región geoeconómica. La región Centro-Oeste, integrada por las entidades de Querétaro, México, Distrito Federal, Morelos, Hidalgo, Tlaxcala y Puebla, que constituye la zona de influencia inmediata de la ciudad de México, ha estado aumentando su importancia industrial hasta alcanzar en 1975 el 60 y 61.4% del total de la producción y sueldos de la industria nacional, respectivamente. Solamente dispongo de información sobre los sueldos industriales de 1980, y ésta indica una alarmante aceleración de la concentración industrial en esa región, pues los salarios absorben 70.5% del total nacional, cuando un lustro antes representaban 61.4%.

La información demográfica confirma que existe un nuevo ámbito de concentración en las ciudades que pertenecen al subsistema de la ciudad de México (Puebla, Toluca, Cuernavaca, Tlaxcala y Querétaro). Las áreas metropolitanas de la capital y Toluca ya se encuentran unidas y técnicamente constituyen una megalópolis. Si continúa el crecimiento de este conjunto de ciudades, incluyendo a México, en lo que resta del siglo se consolidará una densa megalópolis que multiplicará aceleradamente los requerimientos de inversión pública y frenará el crecimiento económico del país.

Existen, pues, pruebas suficientes para demostrar la validez de esta predicción y los resultados negativos y hasta catastróficos que implicaría su cristalización. Ayer no fue posible prever el surgimiento de la superconcentración económico-demográfica en la ciudad de México, que la convertirían en una de las ciudades más grandes y pro-

blemáticas del mundo. Hoy se ve nítidamente su transformación en un conglomerado megalopolitano que hay que detener.

Después del movimiento telúrico, una de las medidas concretas fue tratar de acelerar la descentralización de la administración pública federal. Antes del sismo, de enero a septiembre de 1985, se había tomado la decisión de trasladar a Saltillo (Coahuila) la Comisión Nacional de Zonas Áridas; a Cuernavaca (Morelos) el Centro Nacional de Investigaciones Agrarias (SARH); a la capital de Tlaxcala el Centro Regional de Investigaciones e Infraestructura Hidráulica (SARH); a Puerto Vallarta (Jalisco) las Oficinas Administrativas de la Empresa Nuevo Vallarta (SRA); a Altamira (Tamaulipas) las Plantas Productivas de Alteresin (SEMIP); a Querétaro (Querétaro) las Oficinas Directivas y de Administración de Turborreactores (SCT); y, finalmente, a Santa Lucía (Estado de México) el Centro Internacional de Adiestramiento de Aviación Civil (SCT).

Después del sismo se reaccionó instintivamente tratando de acelerar el proceso de descentralización de la administración pública federal que se viene proponiendo casi desde los inicios de México como nación independiente pero, al parecer, no se había querido tomar una decisión precipitada. La primera dependencia que anunció su salida fue Caminos y Puentes Federales de Ingreso, que trasladó 900 empleados y trabajadores a Cuernavaca. El Instituto Mexicano del Seguro Social envió, por su parte, 7 500 empleados a diversos estados de la República, pero se advirtieron grandes dificultades para proporcionar vivienda y servicios en las localidades receptoras. Además de estas reubicaciones, existen convenios para concertar el traslado de 3 000 trabajadores del Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática a Aguascalientes. Al estado de Hidalgo la SEMIP enviará a 1 545 personas; a Puebla se mudarán 1 200 empleados de la Secretaría de Turismo y a Michoacán 608 del FONATUR. Finalmente, la Secretaría de Pesca trasladará 564 empleados al estado de Hidalgo, y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial 678 a varios estados. En total, en corto plazo se trasladarán fuera de la ciudad de México 15 995 empleados y trabajadores de la administración pública federal.

Se observa cierta tendencia a favorecer para la reubicación las localidades que conforman el subsistema urbano de la ciudad de México, y con ello fortalecer la consolidación del nuevo patrón megalopolitano de concentración. Esto podría aliviar, en alguna medida, la elevada densidad y tamaño de la capital; habría así cierta *desaglomeración* —considerando a la urbe en forma individual— pero no significará una verdadera *descentralización* nacional económica y de la población, sino un cambio en la forma de la concentración. Por tanto, el problema de *hacia dónde* descentralizar deberá ser sujeto a una

cuidadosa investigación que, en principio, descarte la localización de empresas privadas y oficinas gubernamentales dentro del subsistema urbano de la ciudad de México.

Sobre la descentralización de la administración pública existe también el aspecto de la *magnitud* requerida. Como dije arriba, en 1970-1980 el número de empresas industriales en la capital del país aumentó en 540 por año, con una producción industrial de 6 098 millones de pesos anuales constantes de 1950. En la actualidad, esta expansión industrial y la de sus actividades económicas colaterales, produce un crecimiento demográfico anual de alrededor de 500 mil habitantes y de 40 Km² anuales de nuevo tejido urbano. Los 15 995 empleados que se trasladarán en corto plazo representan 63 980 personas (suponiendo que lo harán con sus familias y que cada una tiene cuatro personas). En los meses transcurridos después del sismo aumentó la población de la ciudad en alrededor de 126 mil personas, anulando, antes de que ocurra, los efectos del traslado del personal de la administración pública federal.

Es evidente que la salida de dependencias gubernamentales sería una medida positiva, pero no suficiente, para detener la expansión de la ciudad de México. Sería necesario modificar los determinantes del proceso, y esto conduce al problema del *cómo* lograr una descentralización efectiva.

Es incuestionable que el elemento principal en el crecimiento de la ciudad de México ha sido la producción industrial. De esta suerte, el control del crecimiento industrial es crucial para cualquier política efectiva de descentralización. Para esto no se piensa conveniente sacar empresas establecidas —excepto, quizás, las que se derrumbaron y algunas que sean notoriamente nocivas para el ecosistema—, sino reorientar la localización de las que soliciten establecerse. Si, por ejemplo, de las que se instalaron de 1970 a 1980 en la ciudad de México se hubiera logrado que la mitad lo hiciera en otro sitio, habría 2 700 menos (más de la mitad de las que existían en 1980 en Nuevo León, tercera entidad más industrializada del país). Se trata, pues, de diseñar una política de reorientación industrial que logre la descentralización industrial al mismo tiempo que coadyuve a superar la crisis económica actual y modifique sus raíces.

La estructuración de tal política se enfrenta al menos a tres obstáculos. En primer lugar, la concentración en la ciudad de México es el resultado de varios siglos de evolución que han producido, al parecer, un inexpugnable círculo vicioso que implica concentraciones crecientes. Esto se acentúa por el juego de los intereses contradictorios entre los agentes sociales y el predominio de los más poderosos que tienden a beneficiarse con la concentración —industriales, constructores, especuladores de tierra, etcétera.

En segundo lugar, la planeación urbano-regional en México adolece de una serie de deficiencias entre las que sobresalen: i) no se tienen en cuenta las relaciones entre la estructura económica-social y los fenómenos territoriales, y se contempla la dimensión espacial en forma aislada; ii) falta de una base teórico-científica adecuada; iii) los diagnósticos y pronósticos son aún insuficientes. En tercer lugar, y en cierta medida causante de lo anterior, una escasez crónica de investigación rigurosas sobre los problemas urbanos y regionales. Concretamente, sobran los dedos de una mano para contar las investigaciones profundas existentes sobre los aspectos más importantes de la ciudad de México.

De todo lo anterior se concluye que el ominoso terremoto ocurrido el 19 de septiembre en la ciudad de México constituyó una severa advertencia de que los procesos urbano-regionales presentan aspectos negativos que arriesgan y entorpecen el desarrollo económico del país. Es urgente elaborar políticas espaciales y sectoriales efectivas que enfrenten simultáneamente la profunda crisis económica actual y los desafíos del carácter esencialmente urbano del México contemporáneo.

EL DESARROLLO URBANO DE MÉXICO: REALIDADES Y CONJETURAS

CRESCENCIO RUIZ CHIAPETTO

“ **A** mi modo de ver, los atenienses son, y también los demás griegos lo creen así, un pueblo inteligente. Ahora bien: cuando la Asamblea se reúne, veo que, si se trata de construcciones que hay que emprender, se llama a consulta a los arquitectos; si se trata de navíos, a los armadores, y así en todas las demás cosas que se considera se pueden enseñar y aprender; y si cualquier otra persona que no esté considerada como técnica en la materia se mezcla en ello para dar su opinión, por muy rico, bello o noble que pueda ser, no por ello se le hace más caso; antes al contrario, es objeto de burlas y abucheos hasta que, al fin, nuestro consejero o bien se marcha por su propio pie o es arrancado de la tribuna y echado por los arqueros a una orden de los prítanos. Ésta es la forma en que la gente se conduce cuando la materia en discusión les parece exige un aprendizaje. Si, en cambio, se trata de los intereses generales de la ciudad, vemos que se levantan indistintamente para tomar la palabra arquitectos, herreros, curtidores, comerciantes y marinos, ricos y pobres, nobles y gente del vulgo, y nadie les echa en cara, como en el caso anterior, que se presenten allí sin estudios previos, sin nunca haber tenido maestros, a dar algún consejo: prueba evidente de que nadie considera que ésta sea materia de enseñanza”. El párrafo, que copio del *Protágoras* de Platón,¹ justifica estas notas.

EL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO, 1970-1980:
CONCENTRACIÓN O TRANSICIÓN URBANA

En el mes de septiembre de 1965, la revista *Scientific American* dedi-

¹ Tomado de la segunda edición de Aguilar, 1974 (319 a/ 320 d).

có un número a la urbanización en el mundo. En pocos años, el contenido de ese número fue traducido al español por Alianza Editorial en un libro de bolsillo titulado *La ciudad*.² El panorama de la urbanización, según los autores, era alarmante sobre todo para países menos desarrollados, cuya población se concentraba con intensidad sin precedentes.

Las características atribuidas a la urbanización justificaban esa alarma. Aun cuando la proporción de población urbana en los países de mayor desarrollo había alcanzado un límite que permanecía constante, las grandes ciudades continuaban aumentando de tamaño debido al crecimiento de la población total. Este atributo de la urbanización, su irreversibilidad, fue el elemento esencial de las visiones del desarrollo urbano futuro (ciudades mundiales, grados de concentración de población supeditados a los sistemas de producción, etc.).

En diciembre de 1982, la misma revista publicó un artículo de D.R. Vining quien muestra que, en el curso de los años sesenta, buen número de países desarrollados tuvieron, por primera vez en su historia industrial, un decrecimiento demográfico en sus grandes metrópolis,³ lo que significaba, cuando menos, poner en duda el atributo de irreversibilidad en la urbanización.

Sabemos que *Scientific American* tiene un carácter de difusión. Sus artículos están precedidos, por lo común, de varios trabajos especializados. El artículo de D.R. Vining no es la excepción. En 1977, el mismo autor trata de probar que la desconcentración de población en Estados Unidos es un rompimiento claro con el desarrollo urbano del pasado.⁴ En ese mismo año, *International Regional Science Review* dedica un número al tema; comentaristas de la talla de Alonso, Greenwood y Zelinsky reconocen la necesidad de volver a pensar en la formulación de la teoría de la urbanización.⁵ Tres años después, en su artículo "Five Bell Shapes in Development" W. Alonso sugiere que algunos procesos sociales están sujetos a un comportamiento que puede ilustrarse por una forma de campana.⁶ Whea-

² Alianza Editorial, Madrid, 1967 (*Scientific American*, septiembre de 1965).

³ D.R. Vining, "Migration Between the Core and the Periphery", *Scientific American*, 1982, núm. 6, pp. 45-53

⁴ D.R. Vining y A. Strauss, "A Demonstration that the Current Deconcentration of Population in the United States is a Clear Break With the Past", *Environment and Planning*, 9 (1977), pp. 751-758.

⁵ W. Alonso, "Surprises and Rethinkings of Metropolitan Growth: A Comment"; J.A. Chalemrs y M.H. Greenwood, "Thoughts on the Rural to Urban Migration Turnaround", y W. Zelinsky, "Coping with the Migration Turnaround: the Theoretical Challenge", *International Regional Science Review*, 2 (1977), pp. 171-174, 167-170 y 175-178 respectivamente.

⁶ *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, 45 (1980), pp. 5-6.

ton y Shishido en 1981 ponen a prueba un modelo que asocia la disminución en la concentración de población con un determinado nivel de desarrollo.⁷ La revista que publicó este último artículo, *Economic Development and Cultural Change*, dedicó en 1982 un número al estudio del desarrollo y la urbanización en el tercer mundo, a base de algunas investigaciones del Internacional Institute for Applied Systems Analysis.

Destaca en ese número un artículo de J. Ledent⁸ en el que construye un modelo matemático para explicar el comportamiento de las transferencias de población de las zonas rurales a las urbanas durante la modernización. En él muestra que, de manera similar a la transición demográfica, la movilidad de población rural-urbana aumenta y disminuye de acuerdo con el desarrollo económico. Esa secuencia —expuesta por primera vez en 1971, en un trabajo de W. Zelinsky⁹— supone cinco etapas de desarrollo, durante las cuales la migración rural-urbana manifiesta un comportamiento en forma de campana. Las etapas intermedias se caracterizan por migraciones masivas que van decreciendo conforme el país avanza en su desarrollo.

Al aplicar este modelo a México, Ledent encuentra que la tasa de migración rural-urbano del país se encuentra en el punto más elevado, por lo que considera que después de este punto la tendencia creciente de la migración se revertirá y disminuirá con rapidez.

Es conveniente notar qué aumento y disminución de la tasa de migración rural-urbana (transición urbana) no tienen una asociación precisa con los cambios del patrón geográfico de distribución de población. En los países más avanzados, los cambios en el paisaje demográfico tuvieron varias etapas: i) el fenómeno de suburbanización caracterizado por el desplazamiento de la población del centro de la metrópoli a su periferia; ii) la descentralización de población entre regiones urbanas, de la metrópoli a las ciudades intermedias; iii) la descentralización de regiones urbanas a regiones rurales, y iv) la descentralización entre regiones rurales, de las más densamente pobladas a las de menor densidad.¹⁰

Estos elementos analíticos sugieren un par de preguntas: ¿es posible suponer que el desarrollo urbano de nuestro país ha iniciado en el periodo 1970-1980 una transición, y comienza a experimentar

⁷ W.C. Wheaton y H. Shishido, "Urban Concentration, Agglomeration Economies, and the Level of Economic Development", *Economic Development and Cultural Change*, 30 (1981), pp. 17-30.

⁸ J. Ledent, "Rural-urban Migration, Urbanization and Economic Development", *Economic Development Cultural Change*, 30 (1982), pp. 507-538.

⁹ "The Hypothesis of the Mobility Transition", *Geographical Review*, 61 (1967), pp. 219-249.

¹⁰ D.R. Vining y A. Strauss, art. cit., pp. 756-757.

cambios en su patrón geográfico? o al contrario, ¿persiste una intensa migración a la ciudad de México que acentúa cada vez más el patrón tradicional de concentración de población?

Las respuestas a estas preguntas serán parte de las investigaciones del desarrollo urbano de México en los próximos años;¹¹ en estas páginas, mi propósito es sólo aumentar con detalles la primera interrogación.

Con unos cuantos datos ilustro lo que parece haber ocurrido en los últimos tres decenios con la distribución de la población del país en tres escalas geográficas diferentes: i) grado de concentración de la población urbana; ii) migración de las ciudades intermedias, y iii) suburbanización en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Distribución de la población: grado de urbanización y primacía urbana

El número de ciudades mayores de 20 000 habitantes¹² ha aumentado más de dos veces en los últimos 30 años; en 1950 existían 65 ciudades de ese tamaño; en 1980 el número llegaba a 170. En 1950 sólo la ciudad de México tenía más de un millón de habitantes; 30 años después alcanzan este volumen Monterrey, Guadalajara y Puebla. Las ciudades entre 100 000 y un millón o más habitantes, que por razones obvias (no están al principio ni al final del conteo) llamo intermedias, pasaron de 13 en 1950 a 48 en 1980 (véase cuadros 1 y 2).

Este crecimiento notable de la población urbana indica, evidentemente, mayor concentración demográfica. El sector rural disminuye su participación relativa en la población total del país, y ésta adquiere un carácter eminentemente urbano. La proporción de población en ciudades mayores de 20 000 habitantes respecto a la población total del país (grado de urbanización) era en 1950 de 32.17% y en 1980 alcanzaba 54.81%.

Es común presentar estas cifras de manera alarmante; así lo hacen los defensores del modelo centro-periferia que, al mostrar cómo el por ciento de la población de la ciudad de México ha aumen-

¹¹ En el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México realizamos una investigación sobre este tema. Véase B. Graizbord, M.E. Negrete y C. Ruiz, "Desarrollo urbano, sistemas de ciudades y descentralización en México: propuesta de análisis", ponencia presentada en la 2a. reunión subregional, *Descentralización y desarrollo urbano: ámbitos de competencia, decisión y participación*, COLMEX-BID, 17-21 de enero, 1983.

¹² Considero población urbana la de las ciudades de 20 000 y más habitantes por una razón práctica: son las que pueden enumerarse por separado en el censo de 1980, y es el número de ciudades de ese año (170) con el que se deriva el número de ciudades de los años anteriores.

CUADRO 1
México: distribución de las ciudades de 20 000 y más habitantes por grupos de tamaño, 1950-1980

Grupos de tamaño	1950			1960			1970			1980		
	Población	Núm. CDS.	% Población	Población	Núm. CDS.	% Población	Población	Núm. CDS.	% Población	Población	Núm. CDS.	% Población
Total urbana	8 312 415	65	100.00	13 861 505	87	100.00	26 465 874	124	100.00	36 682 798	170	100.00
1 millón y más	3 307 566	1	39.79	5 426 000	1	39.15	11 856 636	3	50.53	19 340 827	4	52.72
500 000 a 999 999	-	-	-	1 601 103	2	11.55	744 625	1	3.17	2 560 274	4	6.98
250 000 a 499 999	1 503 197	4	18.08	1 411 649	4	10.18	3 757 996	11	16.02	6 196 931	18	16.89
100 000 a 249 999	1 345 069	9	16.18	2 187 930	13	15.78	3 745 003	25	15.96	4 063 918	26	11.08
50 000 a 99 999	875 056	13	10.53	1 950 555	26	14.07	1 436 708	20	6.12	1 638 120	24	4.47
20 000 a 49 999	1 281 527	38	15.42	1 284 268	41	9.27	1 923 906	64	8.20	2 882 728	94	7.86

Fuente: Cálculos elaborados a base de los datos del Censo de Población, 1950-1980, para el proyecto de investigación *Desarrollo urbano, sistemas de ciudades y descentralización en México*, CEDDU, El Colegio de México, 1984.

CUADRO 2
México: población media^a y tasas de crecimiento de las zonas metropolitanas^b
y localidades de 100 000 y más habitantes en 1980: 1950, 1960, 1970 y 1980

	Ciudades	1950	1960	1970	1980	50-60	60-70	70-80
1.	ZM Cd. de México	3 307 566	5 426 000	9 066 723	13 921 372	5.07	5.27	4.38
2.	ZM Guadalajara	462 255	878 973	1 518 428	2 271 106	6.64	5.62	4.11
3.	ZM Monterrey	386 446	722 130	1 272 485	2 008 017	6.45	5.83	4.67
4.	ZM Puebla	356 154	453 993	744 625	1 140 332	2.46	5.07	4.35
5.	ZM León	191 888	301 744	478 516	724 522	4.63	4.72	4.24
6.	ZM Torreón	298 342	393 069	489 959	690 884	2.80	2.23	3.50
7.	ZM Toluca	193 933	249 994	380 639	599 284	2.57	4.29	4.64
8.	Cd. Juárez	123 180	262 843	412 219	545 584	7.87	4.60	2.84
9.	ZM San Luis Potosí	165 686	206 732	302 651	472 544	2.24	3.89	4.56
10.	ZM Tampico	161 630	213 651	332 567	470 447	2.83	4.52	3.53
11.	ZM Mérida	175 354	208 010	269 249	456 425	1.72	2.61	5.42
12.	Tijuana	60 321	152 945	282 298	430 795	9.75	6.32	4.32
13.	ZM Chihuahua	119 926	193 084	286 543	412 996	4.88	4.03	3.72
14.	ZM Coatzacoalcos	88 734	145 408	249 660	404 542	5.06	5.55	4.94
15.	ZM Veracruz	110 712	160 372	257 054	368 281	3.78	4.83	3.66
16.	Mexicali	65 032	174 990	266 301	342 169	10.40	4.29	2.54
17.	Culiacán	49 114	85 387	172 089	306 079	5.69	7.26	5.93
18.	Acapulco	28 614	49 540	178 326	303 045	5.64	13.66	5.45
19.	Morelia	63 439	101 124	165 123	298 804	4.77	5.03	6.11
20.	Hermosillo	43 746	96 345	180 385	298 241	8.22	6.47	5.16
21.	Aguascalientes	93 545	126 901	184 866	294 123	3.10	3.83	4.75
22.	Saltillo	70 002	99 141	164 893	285 552	3.54	5.22	5.64
23.	ZM Cuernavaca	60 188	94 798	177 162	278 397	4.65	6.45	4.62
24.	ZM Jalapa	84 665	109 125	169 496	264 234	2.57	4.50	4.54
25.	Durango	59 600	97 571	153 883	258 872	5.05	4.66	5.34
26.	ZM Orizaba	102 860	145 594	191 679	251 385	3.54	2.79	2.75

27.	Querétaro	49 263	67 891	116 018	216 941	3.26	5.50	6.46
28.	Nuevo Laredo	57 848	92 902	150 723	202 153	4.85	4.96	2.98
29.	Mazatlán	41 918	75 967	122 085	200 538	6.13	4.86	5.09
30.	ZM Poza Rica	34 419	85 204	145 584	199 298	9.49	5.50	3.19
31.	Reynosa	34 262	74 426	139 353	195 161	8.07	6.47	3.43
32.	Matamoros	46 057	92 558	139 530	189 155	7.23	4.19	3.09
33.	ZM Monclova	49 712	69 822	137 269	186 074	3.46	6.99	3.09
34.	Irapuato	49 617	83 942	118 460	170 580	5.40	3.50	3.71
35.	ZM Oaxaca	51 915	81 319	122 384	167 986	4.59	4.17	3.22
36.	Cd. Obregón	31 151	68 178	116 178	165 994	8.15	5.47	3.64
37.	Villahermosa	33 676	52 473	101 464	158 721	4.54	6.82	4.58
38.	ZM Córdoba	61 072	76 853	116 386	156 405	2.33	4.24	3.00
39.	ZM Zamora	47 286	68 413	110 411	149 039	3.76	4.90	3.05
40.	Tepic	24 723	54 232	89 379	146 253	8.17	5.12	5.05
41.	Celaya	34 546	58 964	81 864	142 234	5.49	3.34	5.68
42.	Cd. Victoria	31 913	50 957	85 672	140 657	4.79	5.33	5.08
43.	ZM Zacatecas	48 602	62 033	92 072	140 589	2.47	4.03	4.32
44.	ZM Guaymas	41 960	76 392	121 633	139 158	6.17	4.76	1.36
45.	ZM Cuautla	43 361	59 979	94 323	138 506	3.30	4.63	3.92
46.	Tuxtla y Terán	30 568	44 683	73 846	131 637	3.87	5.15	5.95
47.	Campeche	31 342	44 000	71 269	128 978	3.45	4.94	6.11
48.	Uruapan	31 498	45 897	84 023	123 163	3.84	6.23	3.90
49.	Los Mochis	21 634	38 445	69 607	123 029	5.92	6.12	5.86
50.	Ensenada	18 252	42 721	79 090	120 847	8.88	6.35	4.33
51.	ZM Colima	41 972	60 131	85 320	120 263	3.66	3.56	3.49
52.	Pachuca	58 695	64 677	84 835	110 559	0.98	2.75	2.68

a. Es la población estimada al 30 de junio del año correspondiente

b. La delimitación de las zonas metropolitanas está tomada de: M.E. Negrete Salas y H. Salazar Sánchez, "Zonas Metropolitanas de México, 1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1 (1985), núm. 1.

Fuente: Cálculos elaborados a base de los datos de los Censos de Población, 1950-1980, para el proyecto citado en el cuadro 1.

tado constantemente en el total del país (en 1950, 12.8%, en 1960, 15.5%, en 1970, 18.6% y en 1980, 20.8%), sugieren que esta proporción en aumento puede continuar hasta que la gran metrópoli adquiera un tamaño gigantesco, y la vida en ella se vuelva espeluznante. Quienes proponen este modelo consideran que el fenómeno de concentración de la población es incontrolable en un sistema de mercado; para ellos, sólo una economía planificada podría superar este problema.

En el análisis de distribución de la población la dicotomía centro-periferia es muy artificial. Es indudable que la ciudad de México es el centro demográfico más importante del país, pero la periferia no es homogénea; está constituida por un gran número de localidades donde destacan las ciudades (grandes, medianas y pequeñas) que constituyen el sistema urbano. En relación con estas ciudades tiene sentido saber si la participación de la ciudad de México ha aumentado o disminuido su predominio.

Esta proporción (el cociente de la población de la ciudad de México entre la población urbana del país) fue en 1950 igual a 39.8%, en 1960, 39.1%, en 1970, 38.6% y en 1980, 37.9%; en 30 años ha permanecido prácticamente constante.

No quiero disfrazar con estas cifras el fenómeno de la concentración de población en el país, tampoco busco disminuir la importancia que tiene el crecimiento demográfico de la ciudad de México; sólo quiero advertir, que así como crece la población de la capital crece la del resto de las ciudades. La ciudad de México aumentó de 3.3 millones de habitantes en 1950 a 13.9 millones en 1980, y el resto de las ciudades de 5 a 22.8 millones en esos 30 años (véanse cuadros 1 y 2).

Hasta aquí, con algunos porcentajes presenté el grado de concentración de la población en el país (población urbana entre población total) y la importancia de la primacía urbana (población de la ciudad de México entre población urbana). Estas relaciones se presentan, frecuentemente, por medio de índices: en el caso de la concentración de población se recomienda el índice de Hoover que asocia a la población con las áreas que ella ocupa;¹³ y para la primacía urbana, entre otros índices, se considera conveniente el cálculo de la suma de cuadrados de las participaciones de cada ciudad en el total de la población urbana (índice H).¹⁴ La aplicación de estos índices confirmó lo que señalan los porcentajes arriba mencionados (véase apéndice A).

¹³ E.M. Hoover, "Interstate Redistribution of Population, 1850-1940", *Journal of Economic History*, 1 (1941), pp. 199-295.

¹⁴ M.A. Adelman, "Comment on the 'H' Concentration Measure as a Numbers-equivalent", *Review of Economics and Statistics*, 51 (1969), pp. 99-101.

Migración de las ciudades intermedias

En los primeros años de la década actual, los planificadores urbanos de los países de América Hispánica comparten intereses en dos nuevos temas del desarrollo urbano: la descentralización y las ciudades intermedias. Estas palabras han adquirido para algunos planificadores valor intrínseco como la gran promesa de una política urbana efectiva; para otros, sólo son términos de moda en esos años. Pero entre estos extremos, es indudable que nuevas preocupaciones en el estudio de la urbanización distraerán, al menos, a quienes hasta ahora sólo atienden de manera obsesiva el problema de la primacía.

El interés por estudiar las ciudades intermedias es una respuesta a un fenómeno actual en los países iberoamericanos donde, en los últimos años se multiplicaron esta clase de ciudades. En México, en 1950, había 13 ciudades con población entre 100 000 y un millón de habitantes; en 1980 contamos 48; en 30 años la población de estas ciudades aumentó de 2.8 a 12.8 millones de habitantes (véase cuadro 1).

Conviene notar que el análisis de este fenómeno es incipiente, a diferencia del estudio de las grandes metrópolis sobre el que se han vertido diversas opiniones en trabajos ahora clásicos. Entre los primeros, el artículo de M. Jefferson (1939), que veía en la ciudad capital la más alta expresión de la capacidad y el sentimiento nacionales, y que ilustraba este punto de vista con ejemplos de diferentes ciudades del mundo; entre ellos nos interesa este sobre la ciudad de México: "La ciudad de México tiene un millon de habitantes; es cinco veces más grande que Guadalajara, segunda ciudad de la República. También en México, donde existió una de las más refinadas culturas aborígenes, en un ambiente totalmente distinto al europeo, la primera ciudad es culminación de la vida nacional. ¿Por qué un mazatleco vive ahora en la capital? porque ninguna satisfacción recibe de las pocas oportunidades que le ofrece su pequeña ciudad. Si le va mal, piensa que ahí habrá más oportunidades. Los mexicanos más famosos viven allí, y él quiere verlos; quizá pueda comprar y vender mejor; quizá haga allí su fortuna".¹⁵

En las décadas de los años cincuenta y sesenta la gran ciudad perdió las virtudes que le atribuía Jefferson, se convirtió en una razón del subdesarrollo, y se le consideró incluso un parásito.¹⁶ Pero como

¹⁵ M. Jefferson, "The Law of Primate City", *Geographical Review*, 29 (1939), pp. 226-232; reimpresso en la compilación de W.A.D. Jackson, *Politics and Geographic Relationships*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1954, pp. 172-175. La cita, p. 172.

¹⁶ A.S. Linsky, "Some Generalizations Concerning Primate Cities", *Annals of the Association of American Geographers*, 55 (1965), pp. 506-513; B.F. Hoselitz, "Ge-

esos atributos negativos no fueron realmente comprobados,¹⁷ el decenio de los años setenta produjo los más diversos diagnósticos sobre la metrópoli. Hubo quien buscó probar que la primacía es conveniente para las necesidades económicas de un país,¹⁸ otros aseguraron que ésta impedía la integración política y social de la población y, por lo tanto, un verdadero desarrollo;¹⁹ también se descargó la polémica, con buena dosis de irritación, en defensa o en contra de la gran ciudad;²⁰ finalmente, algunos sentenciaron al sistema de mercado a sufrir perpetuamente las consecuencias negativas de la alta concentración urbana.²¹

En lo que va de este decenio, el tema de las ciudades intermedias parece romper con el círculo vicioso de defensores y críticos de la gran ciudad, pero esta ruptura es sólo una promesa; la teoría sobre las ciudades intermedias, si puede elaborarse alguna, está por hacer.

Dije antes que llamaba intermedias a las 48 ciudades que en 1980 tenían una población de 100 000 a un millón de habitantes; dije también que la razón para bautizarlas de esta manera era su posición en la jerarquía urbana, es decir que se encuentran entre las ciudades de mayor y menor tamaño. Podemos precisar mejor los límites con el uso de más indicadores, pero la razón de perogrullo para llamarlas intermedias sigue siendo válida.

En los cuadros 2 y 3 presento algunas características demográficas de las 52 principales ciudades de México en 1980: su volumen de población en 1950, 1960, 1970 y 1980, y sus tasas de crecimiento total y social de la población en los decenios 1950-1960, 1960-1970 y 1970-1980. En el cuadro 3, que se refiere a las tasas de crecimiento social, las ciudades están agrupadas según subsistemas.

Podemos ver en el cuadro 3 que la mayor parte de las ciudades experimentaron una disminución en el crecimiento social durante el periodo 1950-1980. Las ciudades de la frontera (oeste y este) están perdiendo población, con excepción de Tijuana y Ensenada; las de

nerative and Parasitic Cities", *Economic Development and Cultural Change*, 3 (1954-1955), pp. 278-294.

¹⁷ B.J.L. Berry, "City Size Distribution and Economic Development", *Economic Development and Cultural Change* (1961), pp. 573-588.

¹⁸ K. Mera, "On the Urban Agglomeration and Economic Efficiency", *Economic Development and Cultural Change*, 21 (1973), pp. 309-324.

¹⁹ C. Owen y R.A. Wilton, "National Division and Mobilization: A Reinterpretation of Primacy", *Economic Development and Cultural Change*, 21 (1973), pp. 325-337.

²⁰ A. Gilbert, "The Arguments for Very Large Cities Reconsidered", *Urban Studies*, 13 (1976), pp. 27-34; H.W. Richardson, "The Arguments for Very Large Cities Reconsidered: A Comment", *Urban Studies*, 13 (1976), pp. 307-310.

²¹ G. Garza, "La concentración económico-espacial en el capitalismo: análisis teórico", *Demografía y Economía*, 16 (1982), pp. 146-169.

CUADRO 3

México: tasas de crecimiento social anual de las ciudades que en 1980 tenían una población de 100 000 habitantes agrupadas según subsistencias regionales: 1950-1980^a.

<i>Ciudades según sistemas regio- nales</i>	<i>Tasas de crecimiento social^b</i>		
	1950-1960	1960-1970	1970-1980
<i>Frontera oeste</i>			
Juárez	4.70	1.09	-0.17
Mexicali	6.27	0.44	-0.72
Tijuana	5.60	2.47	1.06
Ensenada	4.72	2.50	1.07
<i>Frontera este</i>			
Nuevo Laredo	1.35	1.58	-0.21
Reynosa	4.54	3.09	0.23
Matamoros	3.71	0.81	-0.10
<i>Sonora Pacífico</i>			
Hermosillo	4.29	2.59	1.89
Obregón	4.22	1.59	0.36
Guaymas	2.25	0.88	-1.92
<i>Sinaloa Pacífico</i>			
Culiacán	2.18	3.03	1.70
Mazatlán	2.66	0.62	0.86
Los Mochis	2.43	1.88	1.63
<i>Occidente</i>			
Guadalajara	3.41	2.07	0.61
León	1.42	1.24	0.80
Irapuato	2.20	0.02	0.28
Morelia	1.20	0.98	2.03
Celaya	2.29	-0.15	2.25
Uruapan	0.25	2.19	-0.18
Zamora	0.19	0.86	-1.04
Tepic	4.37	1.16	1.54
Colima	0.26	-0.22	0.28
Zacatecas	-1.40	-0.27	0.53
<i>Noreste</i>			
Monterrey	3.11	1.96	1.37
Saltillo	0.03	1.24	1.94
San Luis Potosí	-1.21	0.01	0.88
<i>Golfo centro</i>			
Jalapa	-0.15	1.59	1.39
Orizaba	0.83	-0.12	-0.40
Córdoba	-0.41	1.33	-0.15
Veracruz	1.06	1.92	0.51

CUADRO 3 *(Continuación)*

<i>Ciudades según sistemas regio- nales</i>	<i>Tasas de crecimiento social^b</i>		
	<i>1950-1960</i>	<i>1960-1970</i>	<i>1970-1980</i>
<i>Central</i>			
Cd. de México	1.94	2.15	1.45
Puebla	-0.10	1.73	0.66
Toluca	-0.28	1.44	2.29
Querétaro	-0.04	1.51	2.93
Cuernavaca	1.25	2.78	1.04
Pachuca	-1.81	-0.69	-0.85
Cuautla	-0.09	0.96	0.34
<i>Ciudades no integradas a sistemas</i>			
<i>Frontera este</i>			
Victoria	1.30	1.95	1.89
<i>Centro norte</i>			
Aguascalientes	-0.39	-0.28	1.03
Chihuahua	1.73	0.52	0.71
Durango	1.51	0.61	1.39
Torreón	-0.73	-1.78	-0.19
Monclova	-0.06	3.01	-0.61
<i>Pacífico sur</i>			
Acapulco	2.13	9.67	1.41
Oaxaca	2.27	1.15	-0.15
<i>Golfo</i>			
Tampico	-0.66	1.17	0.35
Coatzacoalcos	2.36	2.64	1.79
Poza Rica	6.77	2.59	0.04
Villahermosa	0.96	2.95	0.59
<i>Sureste</i>			
Tuxtla	1.21	2.28	2.76
<i>P. Yucatán</i>			
Mérida	-1.37	-0.85	1.71
Campeche	0.26	1.16	2.26

a. La delimitación de los sistemas de ciudades están tomadas en su mayor parte de:
L. Unikel, *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México, 1976.

b. La tasa de crecimiento social es igual a la diferencia del crecimiento total menos el crecimiento natural. En el cálculo tomamos el crecimiento natural de la entidad donde se localiza la ciudad. Las tasas por entidad las proporcionó Virgilio Partida.

Fuente: Cálculos elaborados a base de los Censos de Población y la Estadísticas vitales, 1950-1980, para el proyecto citado en el cuadro 1.

la costa del Pacífico (Sonora y Sinaloa) no pierden población, pero sus tasas de crecimiento social son pequeñas; en el occidente, Guadalajara ha disminuido sustancialmente su atracción, y lo mismo ocurrió con las ciudades a su alrededor —sólo Celaya y Morelia aumentaron en su crecimiento social. Monterrey también disminuye su atracción, pero las ciudades de su subsistema (Saltillo y San Luis Potosí) tuvieron mayor crecimiento. En la zona centro del Golfo, Jalapa, Orizaba, Córdoba y Veracruz disminuyeron su crecimiento; en la región central, la ciudad de México, que tuvo un crecimiento sustancial en los años sesenta, disminuye en el periodo 1970-1980, pero las ciudades de su subsistema cambiaron, en 30 años, de una tasa de crecimiento social negativa a una positiva. Las ciudades no integradas claramente a sistemas de ciudades tuvieron crecimientos pequeños, con la excepción de algunas del centro —norte y sureste (Aguascalientes, Durango, Tuxtla, Mérida y Campeche). En suma, salvo las ciudades correspondientes a los subsistemas de México y Monterrey, y algunas en el sureste, el resto de los sistemas de ciudades ha perdido fuerza en su crecimiento demográfico.

Cuando carecemos de una teoría y el fenómeno que nos interesa no se ha estudiado lo suficiente, nuestras preguntas y respuestas son sólo especulaciones. Esto ocurre con el comportamiento de las ciudades intermedias, que presento en el cuadro 3, para el que propongo posibles respuestas.

i) Las tasas de crecimiento de la población de las ciudades disminuyen, por lo común, conforme aumenta su tamaño. En 10 años, el aumento en la población de una ciudad de 15 a 30 mil habitantes no es espectacular, pero cuando hablamos de millones, ese crecimiento en un decenio parece tremendo. Esto significa que al aumentar en su tamaño las ciudades intermedias han perdido intensidad en su crecimiento.

ii) Podemos suponer que la migración está relacionada con la desigualdad económica regional; si ésta es mayor, la migración es más intensa, y conforme disminuye la desigualdad también lo hace la migración.²² En el decenio 1970-1980 hubo una disminución sustancial en las disparidades económicas de las regiones de México, disminución que pudo ocasionar más retención de población en el sector rural y, en consecuencia, menor migración. Es de notar que las desigualdades regionales no son lo mismo que las desigualdades entre el sector rural y el urbano; incluso la migración que reciben las ciudades no sólo proviene del sector rural (véase apéndice B).

²² S.G. Williamson, "Regional Inequality and Process of National Development: A Description of the Patterns", *Economic Development and Cultural Change*, 13 (1976), pp. 3-45.

iii) Si la migración temporal comenzara a sustituir la permanente, las tasas del crecimiento social de las ciudades presentarían datos semejantes a los del cuadro 3. Esta sustitución podría explicarse porque el agricultor permanece en su condición de campesino, o porque la ciudad hace más difícil y costosa su migración.

iv) Finalmente, es posible que esté comenzando una transición urbana. El sector rural se acerca a un porcentaje estable en la población total y, en consecuencia, descende la tasa de migración rural-urbana. Esto se atribuye al nivel de desarrollo, sin contar las disparidades regionales. Además, al comenzar esta transición, la migración urbana-urbana adquiere mayor importancia.²³

Esta serie de explicaciones no son excluyentes, pero no sabemos su grado de complementariedad; sólo la investigación de las características de estas ciudades permitirá salir del campo de las conjeturas y llegar a las pruebas de hipótesis.

Suburbanización en la zona metropolitana de la ciudad de México

Por primera vez en 40 años, el Distrito Federal tuvo en el periodo 1970-1980 un saldo neto migratorio negativo; en este decenio, el crecimiento de la población total fue menos que su crecimiento natural. Poca atención recibió este fenómeno, porque los municipios del Estado de México que pertenecen a la zona metropolitana tuvieron un alto crecimiento en su población, de manera que la metrópoli en su conjunto tuvo crecimiento social positivo (cf. cuadros 2, 3 y 4). Pero, aun cuando no afecta sustancialmente el crecimiento global de la zona metropolitana, vale la pena destacar la pérdida relativa de población del Distrito Federal, porque se manifiesta allí el desplazamiento de la población del centro de la ciudad a su periferia, claro fenómeno de suburbanización.

Antes de los años setenta, el crecimiento demográfico de los municipios metropolitanos del Estado de México provocó la expansión física de la ciudad que continuó en los 10 años siguientes, pero en el crecimiento influyó sobre todo la migración originada en el Distrito Federal. En 12 de los principales municipios metropolitanos, más del 60% de la población no nativa vivía antes en el Distrito Federal; aproximadamente el 55% de esa población no nativa llegó al Estado de México en los últimos 10 años (cuadros 5 y 6).

La suburbanización de las metrópolis se explica a base de la relación que existe entre los costos de transporte y vivienda. Bajo el supuesto de que un trabajador gasta un porcentaje fijo de su ingreso

²³ W. Zelinsky, "The Hypothesis. . .", p. 233.

CUADRO 4
Zona metropolitana de la ciudad de México: población media y tasas de crecimiento del Distrito Federal y de los municipios metropolitanos del Estado de México, 1950-1960-1970 y 1980

<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de México</i>	1950	1960	1970	1980	1950-1960	1960-1970	1970-1980
<i>Total</i>	3 307 566	5 426 000	9 066 723	13 921 372	5.07	5.27	4.38
Distrito Federal	3 058 421	4 879 530	6 926 852	8 850 645	4.78	3.56	2.48
Mpos. Metropolitanos Estado de México ^a	249 145	546 470	2 139 871	5 070 727	8.17	14.62	9.01

a. La delimitación de la zona metropolitana de la ciudad de México se hizo en un trabajo parcial del proyecto de investigación mencionado: *Diagnóstico del sistema de ciudades y descentralización en la región Centro de México*, CEDDU, El Colegio de México, abril de 1985. Los municipios metropolitanos del estado de México son los siguientes: Huixquilucan, Naucalpan, Netzahualcóyotl, Tlalnepantla, Atizapan de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán R. Rubio, Atenco, Ecatepec, Chimalhuacán, La Paz, Tultitlán, Chalco, Chicoloapan, Chiconcua, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Texcoco, Chiautla y Tecamac.

Fuente: Cálculos elaborados a base de los Censos de Población 1950-1980. Proyecto de investigación mencionado en el cuadro 1.

CUADRO 5
Municipios metropolitanos del estado de México: distribución de la población
no nativa según lugares de residencia anterior, 1983

Municipios metropolitanos	Total	Distrito Federal	Región Occidente	Región Centro	Municipios metropolitanos del estado de México	Municipios metropolitanos del estado de México	Resto de entidades	Otros países	No especificados
Total	3 219 976	100 2 071 966	64.3 299 516	9.3 209 249	6.5 229 353	7.1 27 507	0.9 309 435	9.6 8 161	0.3 64 689
Atizapán de Z.	77 257	100 32 724	42.4 8 468	10.9 6 504	8.4 17 993	23.3 922	1.2 6 552	8.5 290	0.4 3 804
Coacalco de B.	67 730	100 42 684	63.0 4 308	6.4 5 869	8.6 8 951	13.2 892	1.4 4 111	6.0 128	0.2 787
Cuautitlán de R. R.	34 342	100 10 326	30.0 6 610	19.3 3 798	11.0 6 104	17.8 2 398	6.9 4 368	12.8 —	— 738
Chimalhuacán	20 522	100 13 096	63.7 1 497	7.3 1 469	7.2 2 650	12.9 696	3.4 865	4.2 —	— 249
Ecatepec de M.	543 286	100 414 738	76.3 16 274	2.9 29 230	5.4 29 586	5.5 3 098	0.6 34 834	6.4 352	0.1 15 174
Huixquilucan	12 325	100 7 680	62.3 565	4.6 945	7.7 1 770	14.4 174	1.4 732	5.9 53	0.4 406
Naucalpan de J.	617 505	100 356 960	57.8 110 386	17.9 25 729	4.2 27 881	4.5 8 263	1.4 76 713	12.4 3 193	0.5 8 380
Nezahualcóyotl	1 034 401	100 686 094	66.3 85 736	8.3 79 381	7.6 21 203	2.0 4 467	0.5 126 220	12.2 2 644	0.3 28 656
La Paz	68 070	100 39 254	57.6 3 163	4.6 7 037	10.4 9 928	14.6 405	0.6 7 253	10.7 34	0.1 996
Tlalnepantla	525 537	100 362 799	69.0 52 619	10.0 35 830	6.9 34 465	6.5 2 999	0.6 33 598	6.4 1 239	0.2 1 968
Tultitlán	76 490	100 44 660	58.3 1 510	1.9 2 340	3.1 24 070	31.5 680	0.9 2 140	2.8 60	0.1 1 030
Cuautitlán I.	142 511	100 60 951	42.8 8 380	5.9 11 217	7.9 44 752	31.4 2 513	1.8 12 049	8.4 168	0.1 2 481

Fuente: Encuesta Sociodemográfica. Migración Interna: 1983. Sistema Estatal de Información, Secretaría de Planeación, Gobierno del Estado de México (Información Demográfica, Datos Preliminares).

CUADRO 6
Municipios metropolitanos del Estado de México: población
no nativa según tiempo de residencia en el municipio, 1983

	Total	1 a 5 años	6 a 10 años	11 a 20 años	21 y más años	No especificados
Total	3 209 227	1 020 586	778 540	1 203 273	160 947	45 881
Atizapán de Z.	76 416	30 858	16 191	22 758	3 474	3 135
Coacalco de B.	67 697	24 489	20 366	19 513	2 327	1 002
Cuautitlán de R. R.	34 366	17 138	7 966	6 632	2 106	524
Chimalhuacán	20 529	11 404	3 786	2 979	2 117	243
Ecatepec de M.	543 862	215 634	130 764	177 380	12 700	7 384
Huixquilucán	12 373	6 571	2 807	2 052	845	98
Naucalpán de J.	608 132	191 753	148 844	221 198	38 858	7 479
Nezahualcóyotl	1 033 474	223 199	225 326	494 723	70 056	20 170
La Paz	67 997	22 998	26 217	13 588	4 621	573
Tlalnepantla	524 863	146 535	150 541	208 598	17 058	2 131
Tultitlán	76 450	61 340	10 510	3 120	860	620
Cuautitlán I.	143 068	68 667	35 222	30 732	5 925	2 522

Fuente: Citada en el cuadro 5.

en esos bienes, podrá sustituir entre ellos y obtener el mismo nivel de satisfacción (gastar más en vivienda y menos en transporte o viceversa). Parte de la flexibilidad de esa sustitución, además del ingreso, es el recorrido diario del trabajador de la vivienda a su lugar de trabajo.²⁴

El movimiento de población del centro de la ciudad a su periferia, que permite esa sustitución, es diferente en los países más y menos desarrollados. En los países más ricos, la población que se ubica en la periferia tiene ingresos más altos. La vivienda y el transporte son más costosos, pero los ingresos permiten cubrir estos gastos sin merma sustancial del presupuesto.

En las metrópolis de los países pobres la población que llega a la periferia es la de más bajos ingresos, provenga de fuera de la ciudad o de la misma. En el primer caso hablamos de expansión física, en el segundo de suburbanización.

La expansión física de la ciudad se origina, al parecer, por la migración de población con muy bajos ingresos, que logra subsistir en la ciudad por el bajo costo de la vivienda y el transporte (asentamiento irregular, y subsidios en el transporte público).

El desplazamiento de la población del centro de la ciudad a la periferia (suburbanización) parece ocurrir por el aumento en el costo de la vivienda en el centro y el subsidio del transporte. Son límites de este desplazamiento el ingreso de los trabajadores y el tiempo del recorrido diario de la vivienda al trabajo.

Cabe preguntarse, en cuanto a la zona metropolitana de la ciudad de México, si su expansión física y suburbanización continuarán o si hay un límite en el crecimiento geográfico de la ciudad a partir del cual su funcionamiento resulte prácticamente imposible. Esta pregunta ha tenido distintas respuestas. Aquí sólo presento un escenario previsible.

Es indudable que la población de más bajos ingresos que vive en la periferia de la ciudad ha sufrido, en los últimos años, un deterioro sustancial en su ingreso real. Los costos de la vivienda y el transporte se convierten, por ello, en una carga muy grande para el presupuesto familiar; si a esto agregamos que los tiempos y costos de viajar al trabajo aumentan con el crecimiento físico de la ciudad, llegará el momento en que ese recorrido diario se vuelva imposible. Suponer que por esta situación la población de la periferia de la ciudad regresará a su lugar de origen si es migrante, o se moverá a otras ciudades si es nativo, es ingenuo. Probablemente encontrará solu-

²⁴ Véase C. Ruiz y M.E. Negrete, "Estructura espacial de la ciudad y segmentación de los mercados de trabajo: un proyecto de investigación", ponencia presentada en el *Tercer Coloquio Nacional de Estudios Fronterizos*, El Colegio de México, 3-4 de diciembre de 1984.

ciones drásticas y desesperadas. En todo caso, el deterioro de la vida metropolitana estará más relacionado con el nivel de ingreso que con el volumen de población de la ciudad.

REUBICACIÓN DE PERSONAL GUBERNAMENTAL DE LA CAPITAL EN LAS CIUDADES INTERMEDIAS

En la capital del país, los días lóbregos del mes de septiembre del año pasado originaron, entre un sinnúmero de preocupaciones, la urgencia de descentralizar la población de nuestra metrópoli. Es imposible resumir la cantidad y diversidad de opiniones que se han vertido en los últimos meses sobre este tema. Quizá sea común en ellas su contenido normativo.

Entre las medidas anunciadas por el gobierno para llevar a cabo la descentralización sobresale la intención de reubicar personal gubernamental de la capital en ciudades intermedias. Esta política puede verse desde distintos puntos de vista; la veo aquí, brevemente, desde los elementos más simples de la teoría de la planificación: objetivos e instrumentos.

Objetivos

Descentralizar la economía y la población de la gran ciudad es preocupación antigua de los planificadores urbanos de América Hispánica. La extensa literatura sobre polos de desarrollo da fe de esta preocupación, pero en este decenio el término descentralización aparece como política urbana basada en el desarrollo de la participación ciudadana.²⁵

No debe extrañar que los objetivos económicos se hayan cambiado por los políticos en la concepción de la planificación urbana. Con frecuencia se atribuye a la descentralización una bondad intrínseca, pues parece contener los objetivos esenciales de la planificación: valores políticos (democracia), sociales (igualdad) y económicos (eficiencia).²⁶ Es por ello por lo que las medidas político-administrativas, que se toman como parte de esa política, se colocan muchas veces por encima de cualquier crítica. Tal pretende ser el caso de la reubicación de personal gubernamental en las ciudades intermedias.

²⁵ Véanse los trabajos presentados en la reunión que se menciona en la nota 11.

²⁶ Una presentación clásica de los objetivos de la planificación está en R.A. Dahl y C.E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, Harper Torchbooks, Nueva York, 1953, pp. 25-54.

Esa reubicación es circunstancial. Es innegable que la catástrofe de septiembre inspiró esta medida, que no se hubiera tomado sin este acontecimiento fortuito. Más que objetivo de política urbana, la reubicación de su personal por el gobierno parece obedecer a un sentimiento de culpa.

¿Por qué digo sentimiento de culpa? La opinión sobre este tipo de reacciones es materia de humanistas y no de planificadores. En un excelente artículo sobre Nietzsche, Heidegger²⁷ habla de la reacción frente al dolor. Dice algo como esto: la cultura occidental cristiana atribuye al sufrimiento un significado de castigo y cree superar el castigo por la penitencia. De esta forma, dolor y culpa se convierten en caras de una misma moneda. No siento lejana esta razón para explicar los motivos que dieron lugar a las medidas de descentralización tomadas por el gobierno en estos últimos meses. Dejando de lado estos matices, la crítica a la medida de reubicación de personal gubernamental cae en la falta de objetivos claros para la planeación urbana.

Instrumentos

Descentralización es un término polisémico; sus acepciones comunes son delegación de poder y mejor distribución de éste en la geografía de un país;²⁸ pero es posible encontrar un buen número de adjetivos para caracterizarla. A riesgo de ser muy esquemático, la clasifico en tres tipos: la política, relacionada con la forma de gobierno, que llena libros sobre la historia y doctrina de la teoría del Estado;²⁹ la económica, que propone mecanismos para la relocalización de las actividades con criterios de eficiencia y equidad,³⁰ y la administrativa, que propone el acercamiento entre el prestador de un servicio y su clientela, para aumentar la eficiencia en la prestación del servicio.³¹ Todas ellas, en mayor o menor medida, tienen un contenido geográfico.

²⁷ "¿Quién es el Zarathustra de Nietzsche?", *Cuadernos Hispanoamericanos*, 1962, núm. 150, pp. 321-340.

²⁸ J.W. Fesler, "Centralization and Decentralization", *International Encyclopedia of the Social Science*, D. Sills ed., MacMillan, The Free Press, 1968.

²⁹ Véase, por ejemplo, S. Varela, "La fórmula española de 'autonomía de nacionalidades' en el marco de la teoría general del Estado", ponencia presentada en el III Encuentro hispano-mexicano de científicos sociales, Guadalajara-Chapala, Jalisco, 6-11 de julio de 1981.

³⁰ P.M. Townroe, "Employment Decentralization: Policy Instruments for Large Cities in Less Developed Countries", *Progress in Planning*, 10 (1979), pp. 85-154.

³¹ M. Kochen y K.W. Deutsch, *Decentralization. Sketches Towards a Rational Theory*, Oelgeschlager, Gunn y Hain, Cambridge Ma., 1980.

Parecería obvio que la reubicación de servidores públicos sea descentralización administrativa, ya que la función primordial del gobierno es la prestación de servicios. Pero a esa medida se está atribuyendo también la posibilidad de disminuir la concentración de actividades en la capital y la de alentar el desarrollo de las ciudades intermedias, razón por la cual podría considerársele también como descentralización económica. Desafortunadamente, se vea como descentralización administrativa o económica, la medida provoca muchas dudas. He aquí algunas:

La eficiencia en la prestación de un servicio puede aumentar con la descentralización, pero ésta no puede ser mera fragmentación de la prestación, sino que debe mantener la unidad y el orden de la organización. En las propuestas de descentralización deberían estar claramente señalados los siguientes elementos: el tipo de servicio que se descentraliza, los lugares a que se destinan las oficinas provinciales, los niveles que se afectan en la jerarquía administrativa, la extensión de la nueva forma de prestación del servicio, el tiempo y los medios para poner en práctica esa política y detallar los objetivos de la misma.³²

Con extrema dureza y léxico nada sutil, dice Fred W. Riggs, que la eficiencia administrativa está en relación inversa con su poder. El burócrata de nuestros países procura por medio de pautas no convencionales manifestar y acrecentar su poder, y evita, por ello, decisiones e iniciativas que arriesguen su posición. Así, sus objetivos están más en sus privilegios que en la administración.³³

Desde este punto de vista, la descentralización significa para las oficinas centrales una disminución de su control administrativo, y para el personal de las oficinas periféricas alejarse del lugar apropiado para su carrera política y administrativa.

Cuando una oficina gubernamental está integrada por personal, que con el tiempo ha conseguido identificarse tanto con su trabajo personal como con los deberes generales de la oficina, la descentralización tiene gran posibilidad de ser eficiente, pero si existen cambios constantes en el personal, la identificación institucional es difícil.³⁴ Si a esto agregamos características estructurales en el comportamiento y reclutamiento de la burocracia, que refuerzan el centralismo, la política de descentralización queda sólo en buenas intenciones.

³² *Ibid.*, pp. 16-33.

³³ *Administration in Developing countries. The Theory of Prismatic Society*, Houghton Mifflin, Boston, 1964, pp. 241-285.

³⁴ M.N. Zald, "Descentralization-Myth vs. Reality", en *Public Administration. Readings in Institutions, Processes, Behavior*, R.T. Golembiewsky, F. Gibson y G.Y. Cornog, comps., Rand Mc. Nally, Chicago, 1966, pp. 482-487.

Finalmente, esta reubicación de personal —salvo casos muy particulares— no afectará sustancialmente el crecimiento demográfico de las ciudades intermedias. Estas ciudades han alcanzado un tamaño de población y, al parecer, un nivel de desarrollo, que un puñado de burócratas no alterará drásticamente.

El estudio del desarrollo urbano en México no ha superado el maniqueísmo. Las ciudades, su población, su crecimiento son causa de numerosos argumentos, buenos algunos, absurdos y ociosos otros. Quizá tenga razón el *Protágoras* de Platón, y los profesionales de la cuestión urbana seamos sólo un grupo más entre los innumerables que opinan sobre la ciudad.

APÉNDICE A

El índice de Hoover se define de la siguiente manera:

$$H_t = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^k |x_i - y_i|$$

Donde:

x_i = por ciento de la población que vive en un área determinada respecto de la población del país.

y_i = por ciento del territorio (extensión geográfica) que corresponde a esa área respecto del total del país.

k = número de observaciones.

Si x_i es igual a y_i , entonces la población está distribuida de manera uniforme y el valor de H_t es igual a 0 (cero). Si toda la población se encuentra en un área y las demás son insignificantes, el valor del índice se aproxima a 100.

El cálculo de este índice para la población y áreas de las entidades del país, en los años 1950, 1960, 1970 y 1980 dio los siguientes resultados:

1950:	39.974
1960:	39.724
1970:	41.212
1980:	41.762

Estos resultados muestran que la concentración de la población en el país aumentó, en 30 años, en forma moderada.

El índice H se define de la siguiente manera:

$$H = \sum_{i=1}^n \left(\frac{P_i}{P} \right)^2$$

Donde:

P_i = población de la ciudad i

P = total de la población de las ciudades en estudio

n = número de ciudades

La inversa de H ($1/H$) es una medida de "números equivalentes", y su valor varía de acuerdo con el número de ciudades. Cuando la población se distribuye de manera uniforme en las ciudades, el valor del índice es igual al número de ciudades en estudio; pero si la población se concentra en una ciudad, y la población del resto de las ciudades es insignificante, el valor del índice se aproxima a 1, indiferentemente del número de ciudades.

El cálculo de este índice para las 52 ciudades que en 1980 tenían una población de 100 000 o más habitantes para los años 1950, 1960, 1970 y 1980, dio los siguientes resultados:

1950: 5.370

1960: 5.179

1970: 5.039

1980: 4.953

El índice presenta una pequeña disminución en la velocidad de la concentración de población, en el periodo 1970-1980, de las 52 ciudades principales del país.

APÉNDICE B

Las desigualdades regionales del ingreso entre regiones generalmente se estiman por índices de dispersión (desviaciones estándar, coeficientes de variación, etc.). Índices que señalan el mayor o menor grado de distanciamiento en el ingreso de las regiones respecto de la media nacional de un año a otro. Es decir, permite conocer si en el periodo de estudio existe una tendencia convergente o divergente de los niveles de ingreso *per capita* entre regiones. Uno de los índices más utilizados es el propuesto por J.G. Williamson (cf. nota 22) que consiste en ponderar las diferencias entre el ingreso *per capita* regional y el nacional con el por ciento de población de la región. Su fórmula es:

$$V_W = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2 f_i/n}}{\bar{y}}$$

Donde:

y_i = ingreso *per capita* de la región i ésima

$\bar{y}$ = ingreso nacional *per capita*

f_i/n = por ciento de la población nacional en la región i ésima.

El cálculo de este índice* para las entidades y las 52 principales ciudades del país, en los años 1960, 1970 y 1980, dio los siguientes resultados.

Para entidades:

1960: 0.7835
1970: 0.7447
1980: 0.4500

Para ciudades:

1960: 1.4640
1970: 1.2470
1980: 0.8369

Estos resultados muestran que las disparidades económicas de las entidades y las ciudades disminuyeron sustancialmente en el periodo 1970-1980.

COMENTARIOS

No soy de la ciudad de México y nunca he permanecido en ella más de una semana. ¿Cómo justificar mi atrevimiento al comentar los trabajos que acabamos de conocer? La única manera es admitir que lo que sucede en la ciudad capital no es extraño a quienes vivimos en otras regiones, y que tenemos una imagen y una opinión del Distrito Federal.

La concentración y centralización de la ciudad de México se han dado en el tipo específico de relaciones que ha sostenido con el resto del país; la capital se ha nutrido económica, social, política y culturalmente de la diversidad de las regiones que constituyen la nación, porque aglutina y sintetiza hasta el extremo los grandes contrastes mexicanos. Dice Gustavo Garza que la aglomeración económico-demográfica provoca complejos problemas urbanos que se reflejan en la estructura social de la nación.

Hay dos formas de ver y vivir el centralismo: desde el centro y desde la periferia y las regiones o, si se prefiere, desde la provincia y el interior (términos que deberíamos borrar por un tiempo de nuestro vocabulario por su carga ideológica y contaminación lingüística).

Creo que la mayor parte de los mexicanos no capitalinos hemos tenido alguna o muchas veces la oportunidad de estar en relación con esta gran ciudad. Como tierra de la gran promesa o como castillo de arena que se desmorona, México D.F., para los de la provincia, es polisémico; el zoológico

*El índice se calculó con información del PBI *per capita*. En el caso de las ciudades se elaboró una estimación con base en el producto bruto de las entidades y la población económicamente activa de las ciudades.

de Chapultepec, la Torre Latinoamericana y el Museo Nacional de Antropología fueron, durante mucho tiempo, lugares de visita obligada para los niños del interior; como el Teatro Blancaita, el Palacio de Bellas Artes, la Villa de Guadalupe y la casa de los parientes pudieron serlo para los adultos con olor a pueblo o ciudad chica. México, con los múltiples significados, comenzó por ser, para muchos de nosotros, el lugar de destino de nuestro primer viaje, en ferrocarril por añadidura. No creo que sea exagerado afirmar que a muchos provincianos, como confiesa García Oropeza, esta ciudad los pasme como al conejo la serpiente maravillosa y horrenda. La capital del país se ofrece al fuereño con esa dualidad del contraste entre belleza y fealdad. Dinamismo y embotellamiento, variedad de alternativas y rareza del aire.

Ubico mi comentario en la perspectiva de quien pretende observar desde afuera este esfuerzo descentralizador (o al menos desconcentrador) que esperamos sea serio. Digo que es sólo pretensión, porque el movimiento de la gran urbe forma parte de una constelación a la que pertenecemos y, por lo tanto, nadie puede situarse fuera, sino en perspectiva diversa.

Mi observación tiene como marco de referencia obligado a Guadalajara, de donde procedo. La ciudad que, con más de tres millones de habitantes, se ubica en segundo lugar en el rango nacional en esta carrera de ver quién es más grande —aunque Ruiz Chiapetto nos haya traído la buena nueva de que a pasos agigantados ha perdido poder de atracción.

Desde la perspectiva de Guadalajara, el centralismo de México ofrece al menos dos dimensiones: primero, la posibilidad de esbozar el añejo conflicto entre las dos capitales por motivos de riqueza, prestigio o poder; segundo, el fenómeno del centralismo no es exclusivo del Distrito Federal ni se restringe al ámbito territorial. Sobre la relación entre las ciudades de México y Guadalajara puede advertirse que desde su fundación como capital de la Nueva Galicia, la figura simbólica de Nuño de Guzmán trató de igualar la empresa de su rival Hernán Cortés en el centro-sur del país.

A diferencia de la capital de Nueva España, en Guadalajara no había abundancia de población indígena ni ricas minas como las de Guanajuato, Zacatecas o San Luis Potosí. Ni siquiera la fertilidad del suelo o el acceso a los mares la distinguieron. Fue, sin embargo, un sitio de dominio regional muy amplio que comprendía cuatro entidades casi completas y partes de otras tres.

Muy pronto Guadalajara se convirtió en sede de poderes político-militares, administrativos y religiosos. Los recursos que logró acumular y el crecimiento de la ciudad hasta convertirse en el segundo centro metropolitano del país fueron posibles por el dominio que ejerció (y mantuvo) sobre su entorno, y por el papel intermediador que desempeñó en comercio, administración, política, finanzas y cultura.

De la Audiencia de Guadalajara (única aparte de México) emanaban decisiones políticas, administrativas, judiciales y fiscales. Gozaba de amplia autonomía respecto de México, sobre todo en justicia civil y criminal, administración común, designación de alcaldes mayores y corregidores. La autonomía administrativa fue básica para articular los espacios de esa parte occidental de México.

Aunque el virrey —presidente de la Audiencia de México— tuviera prerrogativas sobre Nueva Galicia, ésta dependía del Consejo de Indias. Además, en cada provincia, instituciones como la Iglesia, los ayuntamientos y gremios podían relacionarse directamente con la Corona y desatender la Audiencia. Así pues; habría clara correspondencia entre la centralización metropolitana y la desintegración económica, y la parcelación jurídica y política de las colonias.

Aunque amplia, la autonomía de la Audiencia de Guadalajara nunca fue total y tuvo muchos problemas por las constantes interferencias de la Audiencia de la capital de Nueva España. Interesó a la Corona fomentar cierta oposición entre los dos nuevos reinos, pero dejaba los aspectos decisivos a cargo de la cabeza del virreinato. En este sentido, Guadalajara y su región estuvieron desde el principio inmersas en la "dependencia en cascada": dependencia de Nueva España y dependencia de la provincia del "interior" del país respecto de la ciudad de México, lo cual supone transferencia del excedente económico de la provincia en favor de la capital. Esta dependencia original no se restringe al ámbito político y económico; supone también dominio cultural. La imprenta llegó a Guadalajara dos siglos y medio después de haber comenzado a funcionar en México. A tiros y tirones, después de larga lucha contra la oposición de las autoridades de la Universidad de México, Guadalajara consiguió establecer su universidad a finales del siglo XVIII.

Desde época muy temprana parece haberse despertado en el occidente fuerte conciencia regional y un deseo autonomista que el centro, con múltiples mecanismos, trató de quebrantar. Ejemplo significativo es el firmado en 1817 (vísperas de la consumación de la independencia) por los cabildos de concejales y canónigos. Estos representantes de la clase dirigente regional reclamaban al rey de España una capitanía general y un arzobispado para Guadalajara. Al exponer los motivos de la petición, se recalca que la provincia y la ciudad están "oprimidas" por la administración central de México, donde se imponen "las trabas que entorpecen sus progresos".

El occidente mexicano, según lo dispuesto por la Constitución de 1824, se dividió en tres entidades libres y soberanas: Michoacán, Guanajuato y Jalisco. En el curso del siglo XIX, de otras divisiones surgieron tres nuevos estados: Aguascalientes, Colima y Nayarit. En la lucha de federalistas contra centralistas, Jalisco estuvo del lado de los defensores de las autonomías regionales que peleaban contra los partidarios de una república supeditada al centro. Muy pronto la realidad nacional mostró (el porfiriato se encargó de confirmarlo) que el federalismo era poco menos que letra muerta ante la centralización política y económica crecientes.

El tamaño actual de la capital nacional, el número —y sobre todo el tipo— de empresas establecidas en el Valle de México, las oficinas públicas y sus ocupantes son testimonio de la profundidad y amplitud del fenómeno. Nuestro país ha tenido que enfrentarse a todo tipo de leyes, incluso las de la gravedad, para que la antigua Tenochtitlan pueda disponer de agua.

La otra cara del centralismo es su carácter difuso. El centralismo no es exclusivo de esta gran capital. Puede decirse que en la provincia encontramos el germen, en algunas partes bastante desarrollado, de esa capaci-

dad centralizadora. Guadalajara es, nuevamente, el ejemplo.

La diferencia entre la magnitud urbana de México y Guadalajara es poco menor de cinco tantos; la segunda ciudad de Jalisco es 20 veces menor que su capital. En 1940, el área metropolitana de Guadalajara representaba, con 230 mil habitantes, únicamente el 16% de la población total de su estado; en 1950, 22%; en 1960, 33%; en 1970, 44%, y en 1986 60 por ciento.

La aglomeración urbana se expresa también en otros órdenes. La región de Guadalajara concentraba en 1978 cerca de 90% de los causantes mayores del estado. En la zona metropolitana se agrupaba en 1980 la mitad de las oficinas de depósitos, y ahorros, y del personal ocupado en instituciones financieras y el 81% del monto de los depósitos a la vista. Respecto al sector industrial, la capital jalisciense reunía, en 1980, 57% de los establecimientos industriales de la entidad y tres cuartas partes del personal ocupado, de la producción y del valor agregado.

Estas tendencias centralizadoras aumentaron este siglo por un conjunto de factores que aquí sólo puedo enunciar: *a)* Acelerado crecimiento demográfico de toda el área de influencia de Guadalajara, hecho posible, sobre todo, por la disminución de las tasas de morbilidad y mortalidad. *b)* Violencia y movimientos sociales en el medio rural ocurridos hasta los años cuarenta; principalmente el proceso revolucionario de 1910-1917 y, sobre todo, la guerra cristera, que provocaron inseguridad en el medio rural e indujeron la concentración de población y de excedentes económicos en Guadalajara. *c)* Centralización política y económica que aumenta durante el porfiriato con la llegada del ferrocarril. *d)* Modernización de las comunicaciones. *e)* La penetración de capital al medio rural con maquinaria, fertilizantes químicos y pesticidas, y la expansión de los cultivos comerciales (caña de azúcar y sorgo) en detrimento de los destinados al consumo humano (frijol y maíz). Estos cambios en el medio rural repercutieron en el empleo agrícola y liberaron abundante fuerza de trabajo que se vio obligada a emigrar. *f)* Concentración de los servicios médicos y hospitalarios y de las instituciones educativas, especialmente las de educación superior y, en general, centralización de los medios de comunicación social, actividades culturales y recreativas. *g)* Succión de recursos económicos del área de influencia de Guadalajara por medio del sistema financiero. *h)* Estímulos otorgados por los gobiernos federal, estatal y municipal con inversiones en obras de infraestructura urbana e industrial.

El crecimiento y la concentración de las actividades productivas en Guadalajara dependieron de los capitales y las decisiones tomadas fuera de la entidad.

Por esas razones, quien observa a México desde Guadalajara, lo hace con la convicción de que en ésta se reproducen a escala las características de la capital. Por eso, las reflexiones y las alternativas que se presentan en esta reunión son de gran interés para quienes venimos de provincia.

En las ponencias que oímos hay coincidencias y diferencias. Entre las primeras, destaca el sismo de septiembre y sus consecuencias para la capital. Han sido las fuerzas de la naturaleza las que han despertado la conciencia de la sociedad mexicana.

Para Bazdresch y Garza, el problema de la concentración es uno de los

más graves que enfrenta el país. Ambos coinciden en que el fenómeno tiene profundas raíces de carácter económico, social, político y cultural que se refuerzan entre sí, y que hay que conocer para encontrar acciones alternativas.

Sin duda, es un problema del país, pero en los estados se tiene la impresión de que la conciencia sobre el problema de la concentración se ha dado primordialmente no por cómo afecta al resto de la nación, sino porque la ciudad de México se hace cada vez menos apta para vivir. La necesidad de desconcentración parece haber brotado no del amplio espectro de problemas y potencialidades del territorio nacional, sino de lo que sucede en el Valle de México. En este punto, el trabajo de Ruiz Chiapetto, aunque se especializa en el análisis del comportamiento demográfico, sitúa sus observaciones en un ámbito territorial más amplio.

La segunda coincidencia en los tres autores: tratan básicamente el problema de la concentración y no de la centralización. Para quienes no viven en la capital, es imprescindible diferenciar ambos fenómenos, aunque exista entre ellos una relación de causalidad. Sin desconocer que la concentración, como realidad del siglo xx, tiene mucho que ver con la provincia, lo que realmente afecta es el fenómeno secular de la centralización, que es, para los efectos de este comentario, la integración jerárquica de una sociedad mediante la concentración del poder de toma de decisiones en unidades de más alto nivel, que reduce progresivamente la autonomía y la autosuficiencia de las unidades de más bajo nivel.

La tercera coincidencia. No fue propósito de ninguno de los expositores indagar en las raíces de la concentración, aunque hayan sugerido algunas causas fundamentales; la preocupación central de Garza y Ruiz Chiapetto fue mostrar el comportamiento de la concentración en los últimos 30 años. El primer autor pone énfasis en la industria capitalina, el segundo compara el comportamiento urbano del país. Bazdresch centra sus reflexiones en la actualidad de la metrópoli nacional y ofrece una alternativa a la desconcentración.

Probablemente, si los tres conferencistas hubieran examinado desde una perspectiva histórica las bases de la desconcentración, habrían coincidido en que en México la concentración no puede explicarse sin la centralización, y que en ésta destaca, como lo sugiere Ruiz Chiapetto, el problema político. Se dice que una de las características del sistema político mexicano es la concentración del poder en la cúspide y el centro, y la dispersión en la base y las regiones. Nos inclinamos a pensar que es importante, para entender la concentración y la centralización, reconocer la capital nacional como la sede privada de poderes múltiples, principalmente políticos. De ahí que, en el interior del país, no satisfaga plenamente el propósito desconcentrador. Los gobiernos de los estados han clamado por mucho tiempo que es necesario invertir el proceso de decisiones y recursos. Los sectores sociales, por su parte, advierten que con frecuencia las oficinas y las decisiones se encuentran no donde están las necesidades sino las comodidades. Uno se pregunta si la lucha por la desconcentración significa preocupación por la descentralización. En los estados se solicita insistentemente menos a los funcionarios y sus escritorios que a las funciones y los recursos.

Respecto a la ciudad de México, Bazdresch y Garza, desde perspectivas analíticas distintas, hablan del carácter negativo de su crecimiento. Por su parte, las estadísticas de Ruiz Chiapetto demuestran que el Distrito Federal, por primera vez en 40 años, en el periodo 1970-1980, tuvo un saldo migratorio neto negativo. El propio autor muy pronto nos advierte que hay que centrar la atención en otra parte, ya que la zona metropolitana de México en su conjunto tuvo crecimiento social positivo. Por lo tanto, la pérdida relativa de población del Distrito Federal manifiesta el desplazamiento de la población del centro de la ciudad a su periferia, es decir, se trata de un proceso de suburbanización que, al parecer, se debe al aumento en el costo de la vivienda en el centro, y a la persistencia en el subsidio del transporte.

Bazdresch y Garza ven en la industria el factor primordial de crecimiento demográfico en las grandes ciudades, particularmente en la de México; por lo tanto, el control del crecimiento industrial es esencial para cualquier política de desconcentración. Sin embargo, existe una divergencia entre ambos, ya que Garza no piensa que sea conveniente sacar empresas establecidas, salvo algunas excepciones, sino reorientar la localización de las que soliciten establecerse. Pero Bazdresch argumenta en favor no sólo de estimular otras regiones sino de afectar negativamente las industrias que se quedan en el Valle de México, para presionarlas a salir. Gustavo Garza presenta un ejemplo para apoyar su argumento y señala que si de las empresas que se instalaron de 1970 a 1980 en la ciudad de México se hubiera logrado que la mitad lo hiciera en otro sitio, se tendría en ella 2 700 menos, que equivalen a más de la mitad de las que existían en el estado de Nuevo León en 1980, esto es, en la tercera entidad más industrializada del país. Sin duda tiene razón en señalar la urgencia de elaborar una política exitosa de reorientación industrial, pero el ejemplo que nos ofrece se refiere únicamente al número de establecimientos, y no permite saber qué tipo de empresas y de qué dimensiones son las que se instalaron en esa década y cuáles son las características de la estructura industrial en el Valle de México y en Nuevo León.

Finalmente quisiera comentar, aunque sea brevemente algunas de las aportaciones que cada uno de los trabajos nos ofrecen:

Crescencio Ruiz Chiapetto muestra que las visiones del desarrollo urbano futuro están cambiando: en la última década, varios países subdesarrollados experimentaron por primera vez en su historia industrial un decrecimiento demográfico en sus grandes ciudades, con lo que se pone en duda el atributo de irreversibilidad en la urbanización.

La pregunta central de Ruiz Chiapetto es si el desarrollo urbano de nuestro país, desde los años setenta, ha iniciado una transición y comienza a experimentar cambios en su patrón geográfico, o si persiste una intensa migración a la ciudad de México que acentúa el patrón tradicional de concentración.

Al investigar, para los últimos 30 años, el predominio que tiene la ciudad de México en relación con las demás ciudades del país, el autor muestra que la proporción de la población de la ciudad de México entre la población urbana nacional en 30 años ha permanecido constante, lo que significa

que así como crece la ciudad de México, crecen las otras ciudades del país. Ruiz Chiapetto muestra también el prometedor campo que ofrece el estudio de las ciudades intermedias, que en los últimos 30 años pasaron de 9 a 48 en nuestro país.

Es alentadora, por otra parte, su constatación de que la mayor parte de las principales ciudades del país, con excepción de los subsistemas de la ciudad de México y algunas del sureste, experimentaron una disminución en el crecimiento en el periodo 1950-1980. No deja de sorprender que, según nos dice, en el decenio 1970-1980 hubo una disminución sustancial en las disparidades económicas de las regiones de México. Según el análisis de Ruiz Chiapetto, es posible que esté comenzando una transición urbana tendiente a mantener estable un porcentaje de la población rural en la población total y esto contribuye a reducir la tasa de migración rural-urbana.

Finalmente, en su opinión, la reubicación de una parte del personal del gobierno fuera de la ciudad de México es circunstancial; obedece más a un sentimiento de culpa que a objetivos claros de planeación urbana. Para argumentar sobre esta decisión precipitada por el sismo, el autor clasifica la descentralización en tres tipos: la política, relacionada con la forma de gobierno; la economía, que establece mecanismos para relocalización de las actividades con criterios de eficiencia y equidad, y la administrativa, que propone un acercamiento entre el prestador de un servicio y su clientela, para aumentar la eficiencia. Según Ruiz Chiapetto, la reubicación del personal gubernamental es una descentralización de tipo administrativo que se presenta también como económica. Sin embargo, para él, existen muchos obstáculos y quizá sea contraproducente este tipo de descentralización, ya que puede fragmentarse la prestación del servicio e ir, por lo tanto, contra la unidad y el orden en la organización. No considera que esta medida vaya a disminuir la concentración de actividades en la capital y alentar el desarrollo de las ciudades intermedias. En este punto conviene tomar en cuenta que muchas empresas, por sus características, se localizan en los lugares donde se toman las decisiones y, que una genuina descentralización administrativa significaría delegación de decisiones atractivas para la relocalización industrial y, sobre todo, para la implantación de nuevas empresas.

Gustavo Garza ofrece en su trabajo apenas una muestra de su investigación sobre la concentración espacial de la producción industrial en la ciudad de México. Para proponer acciones alternativas de desconcentración es necesario —dice el autor— conocer la evolución histórica de la estructura económica, demográfica, urbanística, social y política de la ciudad. Utiliza el autor el espacio y tiempo de que dispone para presentar los niveles de concentración industrial en los últimos 30 años, la distribución espacial de la industria metropolitana en las últimas dos décadas, las principales políticas de desconcentración y algunas reflexiones sobre las medidas anunciadas para promover la desconcentración administrativa.

La importancia de ciudad principal que México tuvo desde su fundación por ser centro comercial, político y militar, se acrecienta a partir de 1940, aunque los determinantes históricos que iniciaron lo que Gustavo Garza considera su irreversible concentración económico-demográfica se desarrollaron durante el porfiriato.

La creación de la infraestructura general de la ciudad capital, los ferrocarriles, el sistema carretero, la energía eléctrica, las redes de ductos, las obras de agua, la educación superior y otros servicios, están en el centro de su argumentación, que muestra, decenio por decenio a partir de 1930, cómo la ciudad de México crece en su capacidad concentradora en términos absolutos y relativos, aun entre 1970 y 1980, contra todos los pronósticos.

Al analizar la ubicación de la industria dentro de la zona metropolitana, observa que, en 1960, el Distrito Federal concentraba 96% de los establecimientos industriales y las cuatro quintas partes de la producción bruta total. Para entonces, el centro de la ciudad congregaba la pequeña y la mediana industria, que, se sabe, necesita estar ligada a los sectores populares de bajos ingresos. La gran empresa se ubicaba en los municipios periféricos del Estado de México. Diez años después, en 1970, se descubrían cambios significativos en su ubicación: el Distrito Federal pierde importancia, ya que reduce su participación a 69% y el Estado de México gana la diferencia. A base de las cifras preliminares del último censo industrial, Garza observa en 1980 la misma tendencia a la desaglomeración del centro capitalino en favor de su periferia norte. En este punto, la información demográfica de Ruiz Chiapetto y la industrial de Gustavo Garza se encuentra para mostrarnos la fuerte relación que existe entre la localización fabril y sus asentamientos humanos. También nos sugieren dos momentos en ese proceso de industrialización. En el primero, la población parece ser el factor de atracción de la industria, particularmente de la pequeña; en el segundo, al parecer, la gran industria, atrae a la población y provoca lo que Ruiz Chiapetto llama la suburbanización.

Cuando Garza hace un recuento de las principales políticas de desconcentración industrial, nos deja la tentación de averiguar por qué las acciones de carácter urbano-regional, establecidas para estimular el crecimiento de las regiones atrasadas del país y contribuir a la desconcentración industrial capitalina, resultaron inefectivas para este último propósito y, en algunos casos, hasta contraproducentes.

Subraya, más adelante, uno de los argumentos centrales de su último y más importante trabajo: que la elevada concentración económica y demográfica en la capital del país representa un freno al desarrollo económico nacional, y que sólo puede explicarse su existencia desde una limitada perspectiva microeconómica. Las mayores ganancias de las empresas localizadas en la capital son posibles por las enormes inversiones en infraestructura que el Estado realiza, pero en el nivel macroeconómico se obtienen menores tasas de ganancia globales y se relegan al estancamiento amplias regiones del país.

Garza opina que el sismo de septiembre es prueba del peligro que corre la industria concentrada en la gran metrópoli y una razón adicional para desconcentrar. Advierte que se está formando un conglomerado megalopolitano (que es necesario detener) constituido por las ciudades del subsistema de la ciudad de México: Puebla, Toluca, Cuernavaca, Tlaxcala y Querétaro. Para la reubicación del personal del gobierno a partir del sismo, se tiende a privilegiar estas ciudades, con lo que se consolidaría el nuevo patrón megalopolitano.

Para la desconcentración de la industria y de oficinas gubernamentales, Gustavo Garza descarta la localización de empresas dentro del subsistema urbano de la ciudad de México. Y para lograr una desconcentración efectiva propone el control del crecimiento industrial: más que sacar las industrias establecidas, diseñar una política de reorientación industrial que al mismo tiempo actúe sobre la crisis económica y modifique sus raíces.

Carlos Bazdresch consagra su exposición a proponer una medida concreta para la desconcentración. Desde su perspectiva, la concentración es inexplicable si no se considera la magnitud de los subsidios que se otorgan al que vive en las grandes ciudades, y México es el mejor ejemplo. Para probarlo, Bazdresch revisa los principales subsidios que disfruta la gran urbe: el transporte público (metro, tranvía, trolebús y autobús), el agua, electricidad, basura, correo y otros que, sin ser específicos de la ciudad de México, tienen una magnitud especial por la alta proporción de población urbana que concentra.

El autor presenta las posibles repercusiones que acarrearía la eliminación de los subsidios: 1) importante aumento de los ingresos "propios" del Departamento del Distrito Federal; 2) reducción de la demanda de servicios; también bajaría el gasto dirigido a generar la oferta y por lo tanto sanearía las finanzas; 3) el aumento en el costo del nivel de vida haría de México una ciudad cara, sobre todo para sus habitantes de menos recursos y esto reduciría la tasa de incremento de la población de la capital; 4) el encarecimiento provocaría un aumento en los salarios reales, lo que redundaría en mayores costos para las empresas localizadas en el Distrito Federal y las llevaría a buscar lugares más baratos; 5) al existir un precio alto en los servicios, los usuarios racionarían su uso; 6) limitaría las acciones de los habitantes y empresas contaminantes al imponer un precio alto para el que desee hacer algo socialmente costoso.

Aparte de los posibles factores benéficos, Bazdresch es consciente de que el retiro progresivo de los subsidios tendría también costos y efectos indeseables como los siguientes: 1) disminuiría el ingreso real de los habitantes de la ciudad de México aunque el ingreso perdido podría revertirse a la población del resto del país; 2) habría pérdidas de capital que tendrían que absorber individuos y empresas cuando decidan trasladarse fuera de la ciudad; 3) los efectos de sustitución cruzada (como el uso del metro en lugar del automóvil) causarían problemas al funcionamiento de la ciudad; 4) al buscar los capitalinos acomodo en otras ciudades causarían a éstas más problemas de los que ya tienen.

Finalmente, Carlos Bazdresch se pregunta por qué, en lugar de eliminarse o al menos reducirse sistemáticamente los subsidios, tienden a aumentar. Las razones son técnicas y políticas.

Las razones políticas sugeridas por Bazdresch son, a mi parecer, el factor más importante que ha impedido la reducción o la eliminación de subsidios. Para el Estado mexicano es completamente distinto enfrentar la inconformidad de una población dispersa en el medio rural y en los pueblos y ciudades pequeñas del interior o de la periferia, que hacerlo con una población concentrada, potencialmente con mayor capacidad de organización y ubicada precisamente en los centros de decisión. El control político en el

Distrito Federal tiene hoy en día, por las características de la sociedad mexicana, un valor estratégico superior al del resto del país.

El diagnóstico de Carlos Bazdresch sobre la concentración ubica el problema fundamental para las desigualdades regionales y las disparidades sociales. No son sólo espacios que extraen recursos económicos de otros. Quizá convenga poner énfasis en que no es la ciudad como totalidad la que se beneficia de la subordinación de otras regiones, sino que dentro de ella los beneficiarios son diferentes. Por lo mismo, aparte del problema político, no es desdeñable el efecto social sobre los sectores populares, que no podemos imaginar cómo podrían soportar una mayor caída en su ya precario poder adquisitivo.

Si de las razones expuestas por Bazdresch se puede admitir que quitar los subsidios es una forma de frenar la transferencia de excedentes de los sectores de más bajos ingresos a los de altos ingresos, también es posible suponer que la clase dominante buscará la forma y usará sus recursos económicos y políticos para hacer que el costo de la cancelación y la reducción de los subsidios caiga en los sectores populares.

Probablemente hoy, más que nunca, sería útil desde un punto de vista económico una reducción gradual y "etiquetada" de los subsidios a la ciudad de México y a las demás metrópolis regionales del país. Sin embargo, desde un punto de vista social y político no parece posible. La crisis económica es un factor que necesita incorporarse más de lleno a la reflexión sobre los subsidios y la concentración.

Para terminar, quisiera señalar que el problema de la concentración discutido en estas tres presentaciones está en estrecha relación con el de la centralización, y por lo tanto la posibilidad de las alternativas de solución exige su tratamiento como un todo.

Los esfuerzos por frenar y reducir la población de la ciudad de México, sólo podrán prosperar en la medida que contemplen cambios más profundos en la vida económica, social y política de México. Si la descentralización es algo distinto y más profundo que la desconcentración territorial, entonces significa en última instancia democratización. Es decir, fortalecimiento de la sociedad civil desde sus niveles básicos; participación activa en la toma de decisiones por parte de cada región, entidad y municipio, en un país donde es muy difícil distinguir entre el Estado y el sistema político.

CARLOS ALBA VEGA

Por el contenido de los trabajos que comento, y por la importancia del tema, dividiré mis observaciones en dos partes. Primero, cumpliré con el compromiso de calificar los trabajos y como una derivación de ellos daré mi punto de vista sobre la relación económica entre regiones que ha ocasionado la centralización

No comentaré el estilo, la forma y estructura de los trabajos, pero creo que se complementan extraordinariamente. Gustavo Garza muestra la relación directa entre concentración industrial, concentración urbana y centralización. Crescencio Ruiz Chiapetto, más analíticamente, muestra las al-

ternativas teóricas que existen para construir diferentes escenarios sobre el futuro del proceso de la concentración demográfica urbana, incluida la posibilidad de una reversión (transición) de los flujos de migración a las ciudades intermedias. Carlos Bazdresch presenta libremente sus reflexiones sobre la forma en que, mediante la eliminación gradual de subsidios, se puede invertir el proceso de concentración industrial y demográfica. Los tres coinciden, sin embargo, en que las medidas oficiales adoptadas hasta ahora no han resuelto el problema, puesto que no están basadas en estudios sistemáticos del proceso de centralización, por lo que se requieren investigaciones profundas de las que se puedan obtener soluciones posibles y adecuadas.

Las enseñanzas que dejan los trabajos en cuanto a que el proceso de urbanización es más o menos uniforme en todo el país (Ruiz Chiapetto); a que este proceso se intensificó a partir del inicio del impulso a la industrialización en México (implícita en los tres trabajos), y a que invertir el proceso en la ciudad de México está más en función del ingreso —real y posible— que de otras variables (Bazdresch y Ruiz Chiapetto), me permiten hacer las siguientes observaciones.

Primero y parte del gran contenido ideológico con el que ha sido caracterizado, es indudable que existe un mecanismo que ha funcionado libremente, y mediante el cual se transfieren recursos de las áreas menos desarrolladas (urbanas, semiurbanas y rurales) hacia las más desarrolladas (urbanas por excelencia). En México, por ejemplo, y con criterios geopolíticos, este flujo se da con diferente intensidad a partir del municipio hacia la cabecera municipal, hacia la capital del estado y hacia la capital del país.

Segundo, los esfuerzos oficiales que hasta la fecha se han adoptado para resolver los desequilibrios regionales asociados con ese proceso de transferencia, han tenido básicamente la intención de invertir este proceso en forma más o menos selectiva. Éste es el caso, por ejemplo, de la planeación regional, mediante la cual es claro que la actual administración federal procura resolver el problema del desarrollo regional desequilibrado.

Tercero, el proceso de transferencia tiene dos extremos: uno en el origen y otro en el destino, que en escala nacional casi siempre coincide con la ciudad de México. Sin embargo, la mayoría de los estudios y medidas para resolver el problema se basan más en la idea de descentralizar la ciudad de México, que en la de resolver las desigualdades regionales.

Por todo lo dicho, creo pertinente reflexionar sobre la importancia que tiene enfocar el problema en ambos extremos del proceso; es decir, considerar también medidas aplicables a las áreas donde se originan las transferencias.

Por lo demás, tal vez aquí lo más importante y efectivo no sea tanto invertir el proceso (medida que finalmente dependerá de la disponibilidad de fondos nacionales) cuanto, por lo menos, disminuirlo para permitir que se realicen más proyectos locales de desarrollo.

Debo reconocer que las reformas al artículo 115 constitucional, así como el fortalecimiento a las entidades intermedias de planeación logrado por la práctica actual de la planeación regional (Coplades estatales y municipales), se hallan precisamente en la dirección que menciono.

Sin embargo, y aparte de la validez que tengan las opiniones en cuanto

a la incapacidad de las áreas menos desarrolladas (municipios) para administrar los recursos, las reformas al artículo 115 no tuvieron más seguimiento que la elaboración de los reglamentos respectivos, ni consideraron los obstáculos que encontrarían en la práctica. Quiero pensar que esto último corresponde al campo de investigación y acción de las instituciones localizadas fuera de la ciudad de México. Si se realizaran estos esfuerzos y se combinaran con los aquí efectuados, las posibilidades de un desarrollo regional más equilibrado seguramente se ensancharían.

MARIO CARRILLO HUERTA

Comienzo mi intervención consciente de las desventajas que implica, primero ser el último comentarista y, segundo, que sean comentarios de un economista. A pesar de que centro mi análisis en los aspectos económicos del fenómeno que nos ocupa, no por ello dejo de reconocer la importancia de los aspectos políticos, culturales o de otra índole que actúan en los problemas que estamos estudiando.

Voy a centrar gran parte de mis comentarios en el trabajo de Carlos Bazdresch. Si dispongo de algunos minutos más, haré unas breves reflexiones sobre los de Gustavo Garza y de Crescencio Ruiz Chiapetto.

El trabajo de Bazdresch está dividido en dos grandes partes; en la primera, la analítica, se hace un diagnóstico sobre el problema de la concentración; luego intenta cuantificar los subsidios que se conceden a los habitantes de la ciudad de México y, por último, se analizan los costos y beneficios que acarrearía eliminar los subsidios.

La segunda parte del trabajo es una especulación de índole, primero política, después técnica, del porqué no se han eliminado los subsidios en la ciudad de México.

Es indiscutible la afirmación de que una política efectiva de desconcentración debe partir de un *diagnóstico* adecuado; esto es, como prerrequisito, deben explicarse las causas de la concentración.

Bazdresch atribuye a los *subsidios* parte importante de la explicación. Esto, sin lugar a dudas, es correcto. Sin embargo, es fundamental ampliar este diagnóstico para entender desde una perspectiva más general qué otros elementos adicionales a los subsidios están en juego en la explicación del fenómeno. De ahí surgen algunas reflexiones que desarrollaré a continuación.

Desde un punto de vista económico, es necesario caracterizar con más precisión cuándo la concentración se vuelve un problema. Es decir, ¿era un problema en la época de la colonia?, ¿lo era en los años cincuenta?, ¿cuándo?

Es importante destacar que así como en sus primeras etapas la concentración es *benéfica* (al propiciar economías de aglomeración), se puede pasar a otras en que no lo es, cuando comienzan a presentarse *deseconomías* de aglomeración. Entonces, el problema de la concentración desde un punto de vista económico, es un problema del "tamaño óptimo" de una unidad productiva, sea ésta una empresa o una ciudad. Desde esta perspectiva, que-

daría acotado en el tiempo el problema que se intenta analizar y resolver.

En vista de lo anterior, la pregunta sería ¿por qué la ciudad de México ha rebasado, claramente, ese "tamaño óptimo"? La principal explicación es el crecimiento de los subsidios. Lo anterior es indudablemente cierto. Sin embargo, debe reconocerse que esto es producto del modelo específico de desarrollo que se adopta a partir de los años cuarenta y que comienza a agotarse desde finales de los años sesenta y principios de los setenta aunque no se quiera reconocer esta realidad. En consecuencia, pretendió seguir creciendo igual a base de subsidios.

Es importante explicar la estrategia de industrialización que siguió el país a partir de los 1940, su efecto sobre la concentración de la actividad económica en determinadas regiones, las deseconomías que comienzan a generarse y cómo, mediante la política de subsidios, se trata de mantener la rentabilidad privada (mas no la social) de las inversiones en determinados sectores y regiones del país.

En la divergencia entre la rentabilidad privada y social del capital es como puede entenderse el concepto de "agotamiento" de esta estrategia de desarrollo, basada en la sustitución de importaciones. Esta divergencia tuvo su origen en los subsidios que se concedieron a la actividad económica, principalmente en la ciudad de México.

Visto así el problema, un diagnóstico de la concentración debería ubicarse en el contexto más amplio de la estrategia de desarrollo del país a partir de los cuarenta, de la política comercial, de incentivos fiscales, etc., y sus efectos sobre otros sectores de actividad económica, en especial el agrícola.

Así pues, más allá de los subsidios, para poder desconcentrar la actividad económica del país, se encuentra la necesidad de una nueva estrategia que permita reasignar a los factores productivos a otros centros de actividad. Es decir, no sólo se trata de cambiar el precio relativo entre vivir en la ciudad de México vs. el resto del país. Está también la relación de precios entre sector agrícola vs. industrial; sector exportador vs. el que sustituye importaciones y la relación de precios internos y externos. Por ejemplo: la liberalización comercial junto con un tipo real de cambio adecuado implicarían un desarrollo vigoroso del sector exportador no petrolero. Ello desplazaría la actividad económica hacia centros mejor localizados que tuvieran mayor cercanía relativa con mercados externos (ciudades medias fronterizas, puertos del Pacífico, etc.).

Entonces, es importante destacar que un esfuerzo efectivo por desconcentrar la actividad económica implica *varios precios relativos*. Si no se reconoce esto el efecto "desconcentrador" de eliminar subsidios en la ciudad de México podría verse, por ejemplo, más que compensado por el efecto "conservador" de la política comercial y de sustitución de importaciones. De esta manera, para desconcentrar se requiere mover en cierto sentido varios precios relativos, y de ahí que se afirme que lo que está de por medio es una nueva estrategia de desarrollo.

Al analizar qué pasaría si se eliminaran los subsidios en la ciudad de México, considera Bazdresch los beneficios y los costos que esta medida acarrearía.

i) Con relación a los beneficios, afirma que en adición a los beneficios

directos (un saludable efecto fiscal, disminución de las presiones que enfrenta el D.D.F. y un poderoso efecto desconcentrador) se tendrían una serie de ventajas colaterales. Entre éstas destaca, según Bazdresch, la de "liberar parte de la oferta existente de cada servicio y dirigir ésta con el fin de mejorar el ingreso de los sectores con menores ingresos".

Esta idea, que parecería de elemental justicia social, debe manejarse con mucho cuidado, ya que si su significado es cobrar "baratos" los servicios públicos en ciudad Nezahualcóyotl y en otros asentamientos urbanos de la periferia de bajos ingresos, entonces *muy poco* se resolvería del problema que, en principio, se quiere atacar. Por lo demás, es importante extenderse sobre la idea de que "imponer un precio alto para el que desee hacer algo que es costoso socialmente es el medio más eficiente —y muy frecuentemente el más justo— de lograr que los ciudadanos lo dejen de hacer".

Esta idea de Bazdresch trae implícita la recomendación de la adopción de un *sistema de compensaciones* por los efectos negativos que imponen ciertos individuos o actividades al resto de la sociedad. Se trata, en justicia, de compensar a la sociedad por los daños, depredación o mal uso que se hace de sus recursos.

ii) Con relación a los costos, Bazdresch enumera los siguientes: a) caída en ingreso real de los habitantes del D.F.; b) pérdidas de capital de individuos y empresas que se trasladan fuera de la ciudad; c) costos de movilización de los factores productivos.

Respecto al primero, afirma que éste no es un costo para el país como un todo: lo que pierden los del D.F., lo gana el resto del país. Es importante distinguir aquí entre el corto y el largo plazos. En el corto plazo, *posiblemente* sea cierta esta aseveración; en el largo, muy probablemente sea falsa, ya que los beneficios necesariamente superarán los costos.

Esto es una consecuencia de que el ingreso real del país y su tasa de crecimiento serían *mayores* como resultado de una asignación más eficiente de los recursos, y de que las nuevas aplicaciones de capital (inversión) y de la mano de obra se harían en usos (sectores y regiones) más productivos. Este punto no se trata adecuadamente en el trabajo. No se hacen explícitos los costos *económicos* que se generan cuando hay excesiva concentración en la asignación de recursos y la caída en el ingreso del país.

Los subsidios distorsionan sensiblemente la rentabilidad social de las inversiones. El capital, así como la mano de obra, no se aplican en sus mejores usos alternativos. De ahí que en la situación actual no se esté maximizando el crecimiento del producto, el ingreso real de la comunidad y el bienestar social.

La eliminación de subsidios necesariamente provocará, en el largo plazo, un crecimiento más alto y eficiente, así como un mayor ingreso real de la población, considerada en su conjunto. Con respecto a las pérdidas de capital que tendrían que absorber los individuos que emigran del D.F., debe reconocerse que éstas son la contrapartida de la caída en el salario real para aquellos que se quedan en la ciudad de México. Esta pérdida para la mano de obra es inevitable, emigre o no. Por el lado de las empresas, esta pérdida de capital, efectivamente, podría significar para la sociedad una disminu-

ción efectiva del acervo de capital, *pero en el corto plazo*.

¿Qué sucederá con el acervo de capital del país en el largo plazo?, ello depende de la evolución de la tasa de rendimiento del capital en la economía después de eliminar los subsidios. Hay que recordar que, si bien es cierto que ésta disminuiría en algunos sectores, necesariamente aumentaría en otros, por lo que el efecto sería indeterminado. En todo caso, el efecto más probable es que después de una caída en el ingreso real del país en el corto plazo, se dará mejor asignación de los recursos en el mediano y largo plazos, como consecuencia de la eliminación de los subsidios. El ingreso real del país tenderá, por este motivo, a ser mayor que en la situación inicial. Por otra parte, es importante destacar la idea de que, desde un punto de vista social, se justifica "subsidiar" la movilización de los factores productivos, con objeto de reducir los costos de ajuste y minimizar las pérdidas en producción que dicho desplazamiento implica.

Al hablar de la compensación que se tendría por incurrir en los costos antes señalados, afirma Bazdresch que "todos estos costos tienen su compensación en la desconcentración y en una mejor ciudad de México". Si este fuera el caso, muy poca —dirían muchos— sería la compensación.

Es importante destacar que la compensación es mucho mayor que eso y más tangible: un aumento en el ingreso real del país como consecuencia de una mejor asignación de recursos. Recuérdesse que como consecuencia de la desconcentración económica se estarían reasignando factores de usos con una *baja* rentabilidad social, a otros con *alta*. De esta manera, necesariamente tendría que aumentar, en largo plazo, el bienestar de la sociedad considerada como un todo.

En la segunda parte de su trabajo, especulativa la llamaría yo, Bazdresch busca las razones por las cuales, si a la larga es inevitable que se eliminen los subsidios en la ciudad de México, por qué no observamos que se estén eliminando o que se haga un esfuerzo para reducirlos sistemáticamente. Por el contrario, estos subsidios siguen aumentando. Para responder a lo anterior, se esgrimen una serie de razones de índole política y técnica. Haré algunos comentarios sobre las primeras.

Su argumentación parte del hecho indiscutible de que, si la ciudad de México está subsidiada, alguien (el resto del país) paga por ese subsidio. Lo lógico, evidentemente, sería que aquellos que disfrutaban de los servicios de la ciudad de México paguen por ellos. Si esto es así, entonces no es claro por qué políticamente sea menos costoso afectar el grupo que ahora paga por estos servicios (los habitantes de todo el país) que el que ahora los recibe (los habitantes del D.F.).

Para quienes —según Bazdresch— piensan que "es más costoso políticamente gravar (o cobrar) al pueblo capitalino por los servicios que consume que al resto de la población del país, tendrían que probarlo, ya que ¿cómo sabe el gobierno que el costo político de afectar a los que ahora pagan los subsidios es menor que el de afectar a los que ahora se benefician? ¿Cómo puede probarse este argumento frente a una administración que ha aceptado el costo político de una severa política antiinflacionaria? Si este costo es aceptable, ¿por qué no gravar al 'pueblo' de la capital? Es más, si las medidas que se tomen para eliminar subsidios se explican adecuadamente, una

parte importante de la población afectada las entendería y estaría dispuesta a cooperar".

Sobre este planteamiento cabría hacer las siguientes consideraciones:

i) Si adoptamos la perspectiva del trabajo respecto al problema de la concentración en la ciudad de México, esto es, que es un problema fundamentalmente de subsidios, para muchos podría ser inexplicable el porqué no se eliminan. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, es claro que se trata no sólo de eliminar dichos subsidios. También hay que resolver el problema de cómo absorber, y retener fuera de la ciudad de México, los factores productivos que se desplacen hacia otras regiones del país.

¿Cómo esperar que la economía pueda emplear y retener a la gente que emigra de la ciudad de México a los sectores agrícola, industrial y de servicios de otras localidades, si siguen presentes toda una serie de elementos concentradores de la actividad económica en la zona metropolitana del D.F., tal vez mucho más poderosos que los subsidios que se pretende eliminar?

Si esto es así, el problema que se tiene en manos es más complejo que el de eliminar estos subsidios y asumir los costos políticos inherentes a esta decisión. Se trataría, por ejemplo, de que conforme estos subsidios fueran reduciéndose se adoptaran toda una serie de medidas de política económica que permitieran un desarrollo dinámico y autosostenido de otros sectores de actividad fuera de la zona metropolitana de la ciudad de México —un sector exportador manufacturero vigoroso, por ejemplo— para poder absorber los factores productivos que vaya "expulsando" la capital del país.

ii) El que la presente administración haya mostrado gran entereza para aceptar el costo político implícito de una severa política antiinflacionaria, de ninguna manera significa que por ello deba de estar dispuesta a incurrir en el costo, tal vez mucho menor, de gravar al "pueblo" de la capital.

El razonamiento parecería ser el contrario; es decir, precisamente por los altísimos costos en que se ha incurrido por la severa política antiinflacionaria en términos de la caída del salario real y el empleo, es difícil esperar en los momentos actuales poner en marcha un programa de desconcentración basado en la eliminación de subsidios a la ciudad de México.

En esta cuestión, como en el debate de muchas otras reformas económicas, como la liberalización comercial, es crucial distinguir entre la bondad de las medidas que se proponen y el momento adecuado para introducirlas. De lo contrario, comienzan a confundirse los costos del programa antiinflacionario con el de las reformas que se pretende introducir. De esta manera, el resultado final termina siendo, en innumerables ocasiones, que tenga que darse marcha atrás en las reformas estructurales. Los países sudamericanos, en materia de liberalización comercial y financiera, son ricos en experiencias.

Este punto es, a mi juicio, crucial para entender por qué en las condiciones actuales es difícil esperar que se introduzcan muchas de las reformas estructurales que se requieren para llevar a cabo un verdadero esfuerzo de desconcentración de la actividad económica en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Quiero hacer unos breves comentarios al trabajo de Gustavo Garza. En la primera parte afirma el autor que a partir de 1940 se aceleró notablemente

el proceso de modernización e industrialización iniciado a fines del siglo XIX. Destaca, como una de las características negativas de este desarrollo, su concentración en el área urbana de la ciudad de México. Aquí, al igual que en el caso del trabajo de Bazdresch, es preciso señalar en qué momento y en qué sentido se vuelve problema la concentración: ¿desde 1940?, ¿en los cincuentas?, ¿cuándo y por qué?

Posteriormente, dice Garza, que durante 1876-1910 se desarrollaron los determinantes *históricos* que iniciaron la *irreversible* concentración en la ciudad de México. Entre estos determinantes se mencionan la construcción del sistema de ferrocarriles, la consolidación de la capital como sede del poder político y económico, su transformación en el principal mercado de bienes y fuerza de trabajo, etcétera.

Surgen las siguientes preguntas: ¿son éstos los más importantes determinantes de la concentración?, ¿en que medida contribuyeron otros factores con mayor fuerza, como los subsidios?, ¿es irreversible la concentración de la ciudad de México? Si esto es así, ¿para qué preocuparse?

En la tercera parte de su trabajo, Garza enumera las principales políticas de descentralización industrial. No deja de sorprender la cantidad de medidas y programas que menciona el autor para "enfrentar" el problema de la concentración en la ciudad de México. Se trata de acciones, medidas y programas de carácter urbano-regional: entre 1940 y 1970, menciona siete; entre 1970 y 1976, habla de 16; entre 1977 y 1982 habla de 17, y de 1982 a la fecha se habla de siete programas específicos sin incluir el PND. No obstante estos esfuerzos, al autor reconoce que continúan acentuándose las disparidades regionales y persiste la concentración en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Desde mi perspectiva, la moraleja que es imprescindible extraer de aquí, es que no es con el enfoque que se ha seguido desde 1940 hasta la fecha, y sobre todo durante los años setenta, como debe enfrentarse el problema de la desconcentración de la ciudad de México.

Un diagnóstico diferente al de estos enfoques seguramente llegaría a la conclusión de que no se ha hecho nada en serio sobre esta materia; baste mencionar el trabajo que presentó Bazdresch, para ilustrar esta afirmación.

Tal diagnóstico permitiría responder a la pregunta, planteada por Garza, acerca de por qué, a pesar de los esfuerzos y políticas urbano-regionales desplegados hasta ahora, se continúan acentuando las disparidades regionales y la superconcentración en la ciudad de México.

En la última parte del trabajo, después de presentar una serie de argumentos que derivan en la necesidad de descentralizar, el autor se pregunta hacia dónde y cómo hacerlo. Respecto al *hacia dónde*, después de analizar las tendencias de concentración industrial en la región económica de la ciudad de México y las medidas adoptadas por la administración pública federal antes y después del sismo, el autor concluye que "el problema de hacia dónde descentralizar, deberá ser sujeto de una cuidadosa investigación que, en principio, descarte la localización de empresas privadas y oficinas gubernamentales dentro del subsistema urbano de la ciudad de México".

Esto es, la propuesta consiste en descentralizar centralizando más; se está proponiendo que ya sea aquí en El Colegio de México, en SEDUE, o en

alguna Secretaría de Estado, se haga una buena investigación y a partir de ahí se tomen las medidas necesarias para la descentralización.

Esta visión, evidentemente, se funda en un desprecio total por las fuerzas del mercado como mecanismo ordenador del proceso de desconcentración: se descalifica, de entrada, utilizan un mecanismo de decisiones altamente descentralizado, para resolver el problema de la centralización. Cabría preguntarse, ¿cuál fue la moraleja que extrajo el autor de la sección pasada?

Este enfoque se confirma cuando el autor pregunta *cómo* lograr una descentralización efectiva. Para ello propone *controlar* el crecimiento industrial de la ciudad de México *reorientando la localización de las empresas que soliciten establecerse y sin afectar a las empresas previamente establecidas*.

Se puede afirmar, sin temor a equivocarse que, de todas las soluciones posibles, ésta es quizá, desde un punto de vista social, una de las más costosas e ineficientes en términos del ingreso real del país, el bienestar de la población y la asignación de los recursos productivos. Además, tiene el gran inconveniente de que centra la solución del problema sobre el *flujo* de nuevas empresas, que es relativamente insignificante en relación al número total de las ya establecidas en la ciudad de México, y que son las que representan el principal problema en la desconcentración y de una asignación eficiente de los recursos.

A guisa de conclusión, según Garza, tres son los obstáculos para llevar a cabo sus recomendaciones: a) un "aparentemente inexpugnable círculo vicioso que implica concentraciones crecientes"; b) las deficiencias en la planeación urbano-regional en México, entre las que menciona la carencia de una fundamentación teórica-científica adecuada, y c) una escasez crónica de investigaciones rigurosas. Esto es, reaparecen las ideas de la *irreversibilidad* del fenómeno, de mayores dosis de los errores del pasado (relativos al enfoque de planeación) y de resolver el problema tal vez donde no está la solución del mismo.

OCTAVIO ORNELAS ESQUINCA

Como otras veces, Carlos Bazdresch presenta en este trabajo un conjunto de ideas sugerentes y polémicas. Sin embargo, al concluir su lectura quedé con la impresión de que algunos aspectos no estaban definidos con toda la precisión que sería deseable. Además, el éxito de las recomendaciones propuestas depende en gran medida de la existencia de ciertas relaciones de carácter empírico, que por su complejidad no se podrían estimar en el ensayo, pero que deberían considerarse antes de instrumentar medidas concretas.

En cuanto a las imprecisiones, quisiera señalar dos. La primera es que Bazdresch considera el problema de la "concentración" en la ciudad de México, como si fuera claro de qué concentración se trata. Evidentemente preocupa al autor la concentración espacial, pero, ¿de qué factores? El término

puede aplicarse a muchos aspectos: por ejemplo, puede haber concentración espacial de población, de establecimientos industriales, de recursos financieros, administrativos y fiscales, etc. Tal vez habría sido útil que Bazdresch presentara algunas cifras sobre la concentración espacial en la ciudad de México de variables seleccionadas y definiera cuáles formas de concentración son las más preocupantes. Creo que, en relación con la población, el autor hubiera encontrado que el problema no es el tamaño relativo, sino el tamaño absoluto de la ciudad de México frente a los recursos disponibles para atenderla.

En segundo lugar, hay cierta imprecisión en cuanto a la unidad de análisis. Al parecer, Bazdresch considera que el Distrito Federal y la ciudad de México son intercambiables, lo que puede causar problemas cuando se proponen soluciones para la concentración, tales como disminuir los subsidios que otorga el Departamento del Distrito Federal. Aparte de sanear las finanzas del Departamento, esto probablemente nos dejaría con una ciudad aún más desquiciada. Las autoridades del Distrito Federal no pueden tomar decisiones de política fiscal sin que medien esfuerzos similares y simultáneos en los estados colindantes. Imaginemos qué ocurriría con un Distrito Federal caro y una periferia barata. Por lo pronto, las presiones sobre los recursos escasos (el agua) del Valle de México no se corregirían, y otros problemas (el transporte intraurbano) podrían agravarse.

La excesiva concentración y el tamaño casi incontrolable de la ciudad de México son, a juicio de Bazdresch, producto del abaratamiento artificial ocasionado por un intrincado y, muchas veces irracional, sistema de subsidios. Éste, además, es una pesada carga financiera para el Departamento del Distrito Federal, impulsando una asignación ineficiente de los factores productivos, y que además implica un uso regresivo de los recursos fiscales. Por ende, concluye el autor, la eliminación gradual de los subsidios puede ser el mecanismo más adecuado para matar cuatro pájaros de un tiro: achicar la ciudad de México, sanear las finanzas del Departamento del Distrito Federal, impulsar mejor asignación de los factores productivos y hacer uso más progresivo de los recursos fiscales.

Los cuatro objetivos me parecen fundamentales y deseables. Sin embargo, proponer la eliminación (gradual) de los subsidios como solución general a los cuatro problemas, implica aceptar una serie de supuestos empíricos que vale la pena hacer explícitos para, eventualmente, corroborar su validez.

Por ejemplo, al parecer, Bazdresch considera que la concentración de ciertos recursos en la ciudad de México es resultado de que ésta sea más barata que otros lugares de la República. Sin embargo, si bien algunos servicios claramente lo son, no es claro que sea más barata la vida en México que en otras ciudades cuando se consideran todos los gastos. Supongamos que la ciudad de México, en efecto, fuera más barata pero, ¿es igualmente "barata" para todos los grupos que la habitan (productores, consumidores, para los altos y bajos ingresos)? Me parece que este tipo de información es primordial, si se desea anticipar los efectos de la eliminación de subsidios sobre los flujos de población y de otros factores productivos, y para saber por cuáles eliminaciones comenzar.

El éxito de una política de eliminación de subsidios en relación al objetivo de desconcentración depende de algo que podríamos llamar la elasticidad-precio de la emigración. Si ésta fuera pequeña, el encarecimiento relativo de la ciudad puede tener pocos frutos para reducir el tamaño del área, pero puede tener costos altos en otros ámbitos. A medida que los habitantes más afectados (en relación con su ingreso) busquen otras formas de compensar sus pérdidas materiales puede haber un aumento de las acciones antisociales (robos, agresiones callejeras, etc.). Estos costos no cuentan con un precio de mercado, pero pueden ser muy graves si se usa otro tipo de elemento en nuestro cálculo de costo-beneficio.

Por lo demás, no parece realista suponer que el conflicto de una política de este tipo fuera nulo, basado en que el otorgamiento (eliminación) de subsidios es una especie de juego de suma cero: es decir lo que unos pierden otros lo ganan. La razón es muy sencilla. Los que perderían por eliminación de subsidios estarían concentrados en la ciudad más importante del país y sufrirían rápidamente las consecuencias del encarecimiento; mientras tanto, los beneficiarios potenciales están dispersos (o viven en otro lugar) y a lo mejor no les sería obvio de inmediato el origen de su mejoría.

Partamos del supuesto que la ciudad de México sea más barata que otras partes del país y/o que la elasticidad-precio de la emigración sea razonablemente alta. En ese caso, subsiste la duda sobre en qué medida se pueden aislar los precios del resto del país de los movimientos de precios en la ciudad de México. Por ejemplo, si —justamente por la concentración de muchas actividades en la metrópoli—, el resto del país se comporta de forma similar a una economía "pequeña y abierta", o los insumos utilizados en el resto del país se producen preponderantemente en la ciudad de México y sus zonas aledañas, cambios en los precios relativos que prevalecen en el centro se propagarían a otras partes, obstaculizándose así la modificación deseada de los precios relativos entre la ciudad y las otras zonas del país.

Con relación al objetivo de sanear las finanzas del Departamento del Distrito Federal sería pertinente conocer algunas cifras sobre los montos y la composición de los ingresos y egresos de este organismo, y sobre la mejora financiera que podría resultar de estrategias alternativas en torno a la eliminación de subsidios. También sería conveniente contar con una estimación de la concentración de recursos fiscales en el Distrito Federal, y saber si se trata de una concentración en la ciudad o en relación a la proporción de habitantes, y si son más altos los subsidios (netos) por habitante en el Distrito Federal que en otras ciudades (y, en caso de serlo, en cuánto).

Por último, quisiera comentar sobre los supuestos beneficios distributivos provenientes de la eliminación de los subsidios. Dice Bazdresch que los beneficiarios de muchos de los subsidios otorgados en la ciudad de México son habitantes urbanos de bajos recursos, pero que tienen ingresos superiores a los pobres del sector rural, quienes no reciben ninguno de estos beneficios (por lo menos de manera directa). Sin embargo, aun suponiendo que los recursos adicionales que se obtengan de la eliminación de los subsidios en la metrópoli se destinaran a construir escuelas y hospitales en el sector rural, ¿por qué se considera ésta una estrategia "progresiva" desde el punto de vista distributivo, si se trata de una redistribución de po-

bres (urbanos) a pobres (rurales)? En un país con los índices de concentración del ingreso y de la riqueza tan elevados, pensaríamos que los esfuerzos redistributivos por otros medios tendrían rendimientos marginales mucho más provechosos (mayor igualdad) si la redistribución se hiciese desde el tope hacia abajo.

NORA LUSTIG

Descentralización y democracia en México
 se terminó de imprimir en noviembre de 1986
 en los talleres de Programas Educativos, S.A. de C.V.,
 Chabacano 65-A, 06850 México, D.F.
 Fotocomposición, formación y negativos: Redacta, S.A.
 Se imprimieron 2 000 ejemplares,
 más sobrantes para reposición.
 Diseñó la portada Mónica Díez Martínez.
 Cuidó la edición el Departamento
 de Publicaciones de El Colegio de México.

Centro de Estudios Internacionales

La centralización política ha sido vista como un factor que favoreció el desarrollo político de México en su consolidación como Estado-nación moderno. Sin embargo, la tendencia centralizadora parece haber encontrado recientemente sus límites en el peso y complejidad regional, en el resurgimiento de nuevos movimientos sociales y de nuevas inquietudes políticas que no estaban debidamente representadas ni en las grandes organizaciones ni, suficientemente, en los cuerpos legislativos. Esto no quiere decir que las organizaciones políticas, sindicales o empresariales hayan perdido peso en la gestión política, sino que los fenómenos regionales y movimientos y asociaciones distintos al agrupamiento gremial o sectorial han cobrado mayor importancia. La descentralización es concebida por muchos, dentro y fuera del gobierno, como una respuesta a estos nuevos fenómenos. Sus defensores la ven como un mecanismo de modernización política y económica y como una forma de desconcentración del poder político; nunca, como una estrategia para debilitar las instituciones nacionales.

Ya sea como principio normativo o como forma de organización, la descentralización incide en ámbitos muy amplios de la vida social, económica, política y cultural y, por su naturaleza, lleva a plantear cambios de diverso alcance en todas esas esferas. ¿Qué es lo que se busca cambiar? y ¿qué tipo de obstáculos hay que vencer?, ¿qué tipo de conexión existe entre la democracia y la descentralización?, ¿bajo qué condiciones es posible limitar o revertir la tendencia natural hacia la centralización que manifiesta el Estado moderno?, y ¿qué tan posible es que la descentralización favorezca el desarrollo político de un Estado y se oriente naturalmente hacia este último?, ¿cuáles son los límites convenientes de la descentralización?, ¿qué tanto se ha avanzado en ese esfuerzo?, son algunas de las preguntas que diversos especialistas en ciencias sociales y funcionarios públicos intentaron responder desde diversos ángulos.

Representan una amplia variedad de perspectivas, preocupaciones e intereses y por ello reflejan un espíritu de pluralidad, discusión y diálogo.



Centro de Estudios Internacionales

La centralización política ha sido vista como un factor que favoreció el desarrollo político de México en su consolidación como Estado-nación moderno. Sin embargo, la tendencia centralizadora parece haber encontrado recientemente sus límites en el peso y complejidad regional, en el resurgimiento de nuevos movimientos sociales y de nuevas inquietudes políticas que no estaban debidamente representadas ni en las grandes organizaciones ni, suficientemente, en los cuerpos legislativos. Esto no quiere decir que las organizaciones políticas, sindicales o empresariales hayan perdido peso en la gestión política, sino que los fenómenos regionales y movimientos y asociaciones distintos al agrupamiento gremial o sectorial han cobrado mayor importancia. La descentralización es concebida por muchos, dentro y fuera del gobierno, como una respuesta a estos nuevos fenómenos. Sus defensores la ven como un mecanismo de modernización política y económica y como una forma de desconcentración del poder político; nunca, como una estrategia para debilitar las instituciones nacionales.

Ya sea como principio normativo o como forma de organización, la descentralización incide en ámbitos muy amplios de la vida social, económica, política y cultural y, por su naturaleza, lleva a plantear cambios de diverso alcance en todas esas esferas. ¿Qué es lo que se busca cambiar? y ¿qué tipo de obstáculos hay que vencer?, ¿qué tipo de conexión existe entre la democracia y la descentralización?, ¿bajo qué condiciones es posible limitar o revertir la tendencia natural hacia la centralización que manifiesta el Estado moderno?, y ¿qué tan posible es que la descentralización favorezca el desarrollo político de un Estado y se oriente naturalmente hacia este último?, ¿cuáles son los límites convenientes de la descentralización?, ¿qué tanto se ha avanzado en ese esfuerzo?, son algunas de las preguntas que diversos especialistas en ciencias sociales y funcionarios públicos intentaron responder desde diversos ángulos.

Representan una amplia variedad de perspectivas, preocupaciones e intereses y por ello reflejan un espíritu de pluralidad, discusión y diálogo.

