

aun dentro del marco de la hegemonía soviética a la cual deben su supervivencia, muchas veces los cubanos han sido capaces de ejercer una política exterior propia y hasta cierto punto independiente de la Unión Soviética, e insiste en que la imagen de Cuba como una simple marioneta de los rusos debe ser sustituida por una mucho más compleja y comprensiva. Por otra parte, descarta la tesis de que el único actor de la política exterior cubana dentro de la isla sea Fidel Castro. A pesar de su enorme importancia, Castro ha permitido y, en cierta forma, promovido la creación de un complejo aparato oficial dedicado a la formulación e implantación de la política exterior en el que participan altos oficiales del gobierno y del partido, las secretarías de relaciones exteriores y de comercio exterior, comisiones internacionales técnicas y económicas, organizaciones culturales y deportivas, y, por supuesto, las fuerzas armadas. Finalmente, Domínguez argumenta que, a pesar de sus indiscutibles errores y reveses, la política exterior de Cuba ha seguido también algunos principios pragmáticos, y no puramente ideológicos, que le han permitido beneficiarse de los mercados internacionales y de su comercio con países del bloque capitalista, también le han obligado a detener su agresiva política de exportar la revolución y a romper el aislamiento internacional en el que se encerró por largos periodos y, por último, le han llevado a mantener y valorar su relación con países con gobiernos ideológicamente opuestos, como lo fue el de la España franquista en la década de los sesenta.

En este impresionante libro, basado en una extensa y completa investigación, Jorge Domínguez llega a la conclusión de que los principios rectores de la política exterior cubana son, para bien o para mal, la perpetuación y la diseminación internacional de las semillas de la Revolución cubana. Objetivos que persiguen a través de una compleja variedad de estrategias, con la convicción mesiánica de que ésa es su misión histórica.

JAVIER ELGUEA

ROBERTO ORTEGA LOMELÍN, *El nuevo federalismo: la descentralización*, México, Editorial Porrúa, 1988, 562 pp.

El tema del federalismo y la descentralización se relaciona con preocupaciones latentes por un problema aún no resuelto del sistema político en nuestro país: la excesiva concentración del poder político.

La serie de estudios de miembros del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que publica la Editorial Porrúa ha contribuido, de manera muy importante, a la producción científica en materias relacionadas con el derecho constitucional, administrativo y tributario. La serie trata temas jurídicos de gran trascendencia para nuestra vida política, como el amparo o el municipio, e incluye investigaciones más amplias sobre la administración pública analizada desde la perspectiva jurídica. El libro que reseño es parte de esa producción intelectual del más alto nivel.

Roberto Ortega Lomelín trata el complejo tema, que sugiere el título de la obra, con la visión del estudioso del derecho constitucional y con la experiencia acumulada en su carrera de funcionario en la administración pública, primero en la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, posteriormente en el área de organización y planeación del entonces Departamento de Pesca y, finalmente, en la misma área en la Secretaría de Salubridad y Asistencia (ahora Secretaría de Salud), donde después pasó a la Oficialía Mayor. Esto le permite confrontar sus concepciones teóricas con algunas experiencias mexicanas de descentralización.

El tema central del libro es una llamada de atención recurrente sobre la importancia de dar vida a la instancia local de gobierno, no como dádiva del gobierno federal, sino para restituir el espacio de acción política que, según el esquema de organización federal, corresponde a los gobiernos estatales y municipales.

Ortega Lomelín no cae en la tentación de aprobar, de manera acrítica, los esfuerzos realizados en los últimos años para combatir la tendencia centralizadora del gobierno federal, sino que los analiza con un enfoque teórico que le permite apreciar los méritos de estos intentos, pero también las limitaciones y los obstáculos que les impiden alcanzar cabalmente sus propósitos.

Uno de los méritos indiscutibles del libro es el esfuerzo por sistematizar concepciones diversas respecto a los temas tratados. "La noción de descentralización es compleja, se utiliza de manera por demás prolija y suele estar cargada de contenidos ideológicos regularmente controvertidos" (p. 1). Con rigor, el libro explica el desarrollo de los conceptos de centralización y descentralización y sus relaciones con disciplinas distintas del derecho.

Ortega identifica así, cinco categorías o "dimensiones", como las califica él, de la descentralización: la política, la legislativa, la administrativa, la jurisdiccional y la económica. Este esfuerzo por sistematizar se apoya en un método interdisciplinario que incorpora la óptica jurídica, pero también la política, la administrativa y hasta la económica. Esto es una novedad en el tratamiento de esos temas que permite al autor sugerir reformas jurídicas para "... llevar a cabo un proceso inverso al previsto por la Constitución de acuerdo con el principio básico de distribución de competencias. Esto es, la Constitución previene en la naturaleza del federalismo, la delegación de facultades de los estados para conformar la esfera de competencia de la Unión. No previene de suyo un proceso inverso que no sea la reforma misma al pacto federal para eliminar competencias conferidas a la Federación o atribuir las expresamente a los estados y municipios" (p. 108). La propuesta incorpora cuatro posibilidades para poner en práctica una descentralización de facultades que de manera expresa se atribuyen a los estados, que en realidad son obligaciones; la modificación de facultades federales exclusivas, en coexistentes, esto es, que las que corresponde ejecutar sólo a este nivel de gobierno pueden ser cumplidas tanto por la federación como por los estados, y la incorporación del criterio de coincidencia en un sentido distinto al aceptado tradicionalmente, que consistiría en "reconocer que en la situación actual se puede instrumentar un proceso de descentralización bajo formas y procedimientos constitucionales

que previenen facultades de la Federación que fueron originalmente de los estados” (p. 110). Según este esquema, el autor también propone procedimientos administrativos y decisiones financieras.

La descentralización —vista desde el ángulo político en sentido estricto— se refiere por una parte a la distribución de poder entre el Estado y la sociedad; por otra, tiene que ver con “la forma de organización del estado, la estructura formal y jurídica que éste adopta esencialmente por lo que hace a su organización territorial, al ámbito espacial o territorial de validez de las normas que lo rigen y lo conforman y los consecuentes niveles de gobierno a través de los cuales se ejercen las potestades públicas” (p. 12).

La abundante literatura sobre descentralización y administración ha favorecido ciertas confusiones que busca aclarar el libro que analizo. Se distinguen, de entrada, procesos que se llevan a cabo dentro de la administración pública (es decir, los que tienen lugar en los distintos niveles del gobierno y corresponden a un criterio de descentralización en sentido estricto), para después analizar la descentralización como resultado de un nuevo esquema de relaciones entre el Estado y la sociedad.

Se incluye una interesante reflexión sobre las categorías de federalismo coordinado (o competencial) “que es el que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional. Federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones. . .”; federalismo cooperativo “implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboren sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines”, y finalmente, el federalismo orgánico “es aquel en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde a aquél llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado” (pp. 58-59).

Sobre estas categorías, el autor señala “que en la actualidad la opinión general respecto del federalismo mexicano es que éste ha sido crecientemente orgánico y que, ante ello, las acciones propias de un federalismo cooperativo son la solución para lograr la descentralización y la reivindicación del federalismo”. A lo que opondrá argumentos en el sentido de que “no es posible en el presente sostener que la sola tendencia al federalismo cooperativo sea la vía única para rescatar la autonomía estatal y la descentralización política” (p. 59).

En el apartado referido a la descentralización y a la función legislativa, el autor incorpora los elementos teóricos necesarios para entender el sistema de distribución de competencias que establece la Constitución, para pasar a hacer una revisión crítica de ese sistema y de las reformas constitucionales que han cambiado la definición de nuestro sistema federal.

Analizar la función jurisdiccional del Estado mexicano, vista desde el ángulo de su centralización-descentralización, revela una veta nueva en estos temas. Varios juristas se han preocupado por la acumulación de facultades en los órganos del Poder Judicial Federal. Ortega Lomelín hace una selección temática y, con un lenguaje fácil para el lector no especializado, aclara los as-

pectos torales que han favorecido la centralización de la función jurisdiccional en México. Menciona también las medidas adoptadas para combatir ese fenómeno.

En un examen más detallado, el autor analiza los controles político y jurisdiccional de la constitucionalidad, que no es otra cosa que “la fórmula para hacer prevalecer la soberanía de la Constitución, y con ello el orden jurídico”. La diferencia entre el control político y el jurisdiccional se establece a partir “del órgano responsable de resolver la constitucionalidad de un acto. . .” (p. 191).

También explica en qué consiste la llamada “fórmula Otero”, que sintetiza las características principales del amparo en México, “particularmente en lo que toca a la declaración de que los tribunales federales se limitarán a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare” (p. 196). Finalmente, incluye una amplia explicación sobre el amparo-soberanía, que se refiere a la potestad de los Tribunales Federales para resolver “toda controversia que se suscita por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invaden la esfera de la autoridad estatal” (p. 199), y resume el debate sobre los límites a la aplicación de esa fórmula jurídica. Además presenta un análisis de la composición de los poderes jurisdiccionales en las entidades federativas y del Ministerio Público.

Entiende la descentralización administrativa como “el proceso y la vía no solamente para que fluyan de mejor manera los asuntos propios de la función administrativa o ejecutiva, sino también para fortalecer el sistema federal y para delinear las relaciones entre el Estado y la sociedad” (p. 118). En una perspectiva ligada al proyecto de desarrollo económico puesto en marcha en los últimos años, el autor analiza tanto el ámbito de la programación y del desarrollo regional, como el de los ejes sobre los que ha girado la intervención gubernamental de contrarrestar los efectos del desarrollo tan desequilibrado del país. El autor identifica los resultados que, a su juicio, han sido satisfactorios así como las limitaciones y rezagos que han impedido resolver las desigualdades regionales. Respecto a los instrumentos, analiza con visión crítica los antecedentes y los esfuerzos hechos en materia de planeación regional de 1917 a la fecha, así como aquellos en materia de coordinación fiscal.

Tema insoslayable al hablar de descentralización es el municipio. El autor ofrece una síntesis de la evolución de las leyes relativas al municipio mexicano. Subraya el contenido y los efectos de las reformas constitucionales recientes y hace un esfuerzo importante de ordenación de los municipios, tanto por sus dimensiones como por otras características, con cifras que permiten apreciar su diversidad.

El libro incorpora un apéndice que resume, a manera de estudio de caso, la descentralización llevada a cabo en los servicios de salud en México entre 1983 y 1987. Este apartado permite conocer una experiencia concreta, que normalmente hubiera quedado archivada en los expedientes de la dependencia gubernamental respectiva.

El libro de Roberto Ortega Lomelín se convertirá, sin duda, en obra imprescindible para los interesados en el tema de federalismo y descentralización. La obra facilita la comprensión de estos temas al presentarlos con solidez teórica y con base en experiencias y perspectivas del sistema político-administrativo mexicano.

MARÍA DEL CARMEN PARDO

DANIEL C. LEVY., *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*, Chicago, Londres, The University of Chicago Press, 1986, 434 pp.

En un trabajo anterior<sup>1</sup> Daniel Levy había consignado su interés por el tema de la educación superior en América Latina, estudiado en una perspectiva política y, particularmente, de políticas públicas. Al abordar empíricamente las relaciones entre el gobierno mexicano y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) había llegado a la conclusión de que, en contraste con lo que es habitual en otras esferas de la administración pública, la universidad se regía por un grado considerablemente amplio de real autonomía, en aspectos estratégicos como la designación de autoridades, el diseño curricular y el manejo del presupuesto. Esto le había permitido postular la existencia de un "modelo de conciliación" en las relaciones Estado-universidad, así como sugerir una revisión del concepto de autoritarismo definido por Juan Linz y de su aplicabilidad al caso mexicano.<sup>2</sup>

En el libro que ahora comentamos, Levy emprende una tarea más ambiciosa al extender su punto de vista al conjunto de América Latina y al enfocar una de las cuestiones más actuales en políticas públicas, como es la de la privatización de los servicios públicos. No es necesario insistir sobre la importancia del primero de estos aspectos; como el mismo autor señala, los trabajos panorámicos sobre la educación superior latinoamericana son escasos, sobre todo en lengua inglesa, pero también en español. En cuanto a lo segundo, no se trata de pagar tributo a un debate de moda, sino de *hincar el diente* a un fenómeno que reclama con urgencia ser analizado: la impresionante expansión del sector universitario privado latinoamericano.

Contradiendo la imagen de una propensión secular al "estatismo" o al "corporativismo" a que nos condenaría, según algunos autores, una fatali-

<sup>1</sup> Daniel C. Levy, *University and Government in Mexico*, Nueva York, Praeger, 1980.

<sup>2</sup> Véase también Daniel Levy, "University Autonomy in Mexico: Implications for Regime Authoritarianism", en *Latin American Research Review*, vol. XIV, núm. 3, 1979, y "El gobierno de las universidades en México desde una perspectiva internacional", en *Foro Internacional*, núm. 76, abril-junio, 1979.