

# La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional

ELENA JEANNETTI DAVILA

A primera vista, el problema de la desconcentración administrativa parece llano en cuanto a su concepción práctica y teórica, sin embargo, reviste tal complejidad que nos lleva hasta el análisis somero del Estado. García Pelayo señala que es un hecho incontrovertible que el Estado contemporáneo se transforma necesariamente hacia un Estado eminentemente "social", cuya finalidad fundamental es la "procura existencial" de la ciudadanía y que se ha ido convirtiendo en un Estado distribuidor o "manager", hecho digno de consideración, ya que la razón de ser del Estado, de acuerdo con la doctrina, es la de gobernar y no la de producir.

Ciertamente, en el Estado se concreta o manifiesta el poder, cuya expresión es el gobierno, por lo cual el gobierno es un elemento que debe contar con capacidad de rectoría para conducir o condicionar la actividad de todas las instituciones que se dan dentro de un marco jurídico estatal y su finalidad debe ser, por esencia, la misma de la sociedad que

lo conforma, lo que lo convierte en un fenómeno dinámico que requiere de un permanente ajuste, cuyos fundamentos políticos y su función pueden y deben variar conforme se transforma en el tiempo el fenómeno social, por un sinfín de causas.

Aunque "la razón de Estado" sólo aparece implícita en los escritos de Maquiavelo, es un hecho que plantea a la política como una lucha permanente y total por el poder. Burdeau afirma que la esencia en el Estado es la forma en que se "institucionaliza" el poder. Weber a su vez, lo vincula con el derecho desde el punto de vista racional como una "compleja estructura normativa articulada y jerárquica", y estos pensamientos se complementan con Kelsen, cuyo punto de vista es la "estatización" que materializa lo normativo mediante la ejecución del ejercicio de poder, ejercicio que se vale de la fuerza y tendencia monopolizadora, el cual a su vez se apoya en la acción coercitiva, que contribuye a hacerlo realidad dentro de un aparato al través del que, quienes de-

tentan el poder legítimo ejercen su dominio dentro, para y por la sociedad con la que conforman un todo interdependiente.<sup>1</sup>

En México, la reseña sumaria de la evolución de las atribuciones gubernamentales, de las instituciones y de los medios para cumplirlas especialmente de la planeación, muestra —dice Chanes Nieto— que se han venido incrementando para responder a las realidades y demandas del país. “A tal crecimiento no ha correspondido un desarrollo cualitativo y equilibrado político, social y económico, que es el origen y fin de atribuciones, instituciones y medios”, el país ha resentido un crecimiento desigual en todos los campos de actividad, permaneciendo a pesar de múltiples esfuerzos a lo largo de su historia, en el subdesarrollo económico y social, revelando el desarrollo administrativo características similares que se traducen, en la actualidad, en la coexistencia de sistemas de creación de bienes y servicios arcaicos, tradicionales y empíricos con métodos modernos ocasionando una secuela de descoordinación e ineficiencia de conjunto.<sup>2</sup> De acuerdo con una visión histórica panorámica, podría afirmarse que el punto nodal del desarrollo de nuestro país lo constituye la forma peculiar en que política y economía se han desarrollado y confluyen en el problema.<sup>3</sup> Quienes contemplan el desarrollo socio-económico de México suelen analizarlo a partir de la década de los años cuarenta, punto de

vista a nuestro juicio erróneo, dado que los acontecimientos de México y su desarrollo general actual tienen sus raíces desde antaño, especialmente desde el siglo pasado, por lo que los temas de carácter político administrativo que engloban la vida económica, social y cultural de nuestro país no es posible tratarlos en abstracto, desligados de la realidad y de la historia. Estos son temas que siempre están en el foro de las discusiones y que son inagotables, tanto en la teoría como en la práctica de la administración pública e invitan a tratar de desentrañar el verdadero contenido y dimensión de los conceptos.<sup>4</sup>

## MARCO CONCEPTUAL

México se ha querido sumar a la descentralización y a la desconcentración administrativas esperando encontrar la metodología y el camino para resolver múltiples problemas y acelerar su desarrollo, inútil es decir que a pesar de los intentos programados los resultados en lo general son parciales y condicionados a una pronta revisión. Situación que plantea, como hipótesis, que no es factible determinar la forma y manera de llevarlos al cabo si se buscan resultados permanentes y eficientes, sin antes analizar cómo se ha dado el centralismo presidencial y cómo ha sido nada menos que la avasalladora y permanente concentración del poder producto del poderoso mecanismo político centralizador, lo que ha producido, lo aceptemos o no, un Estado mexicano fuertemente centralizado por costumbres y hechos dentro de una vocación federalista siempre anhelante, nunca alcanzada, de que se cumpla en sus principios y fines con objeto de encontrar un cabal desarrollo nacional.

1 Velasco Monroy, Santiago G.; Desconcentración, Descentralización y Coordinación Administrativa y Conceptualización del Estado. Monografías de clase. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1985-1986.

2 Chanes Nieto, José, “La Administración Pública en México”. Artículo: “La Formación del Estado Contemporáneo”. Revista Investigación Administrativa No. 54. Segunda Parte. Ed. I.P.N., México, 1985.

3 Córdova, Arnaldo, La Formación del Poder Público en México. Serie Popular ERA/15. Ed. ERA, S.A., México, 1985.

4 Velasco Monroy, Santiago G. Op. Cit.

México tiene una profunda vocación federalista: su historia, su ámbito geográfico, sus diferencias étnicas, sus características regionales, así lo demuestran y así lo requieren. El Estado federal por origen y esencia implica desconcentración y descentralización del poder, de decisiones, de atribuciones, de funciones, de recursos, de beneficios "y la sociedad civil mexicana, a lo largo de su historia, con su innata sabiduría ha rechazado cualquier forma de centralización excesiva".<sup>5</sup> Estimamos, por tanto, que la desconcentración y la descentralización implican antes que nada el estudio de dos tipos distintos de concentración siempre concomitantes e inseparables entre sí: la concentración política y la concentración funcional, planteamiento que necesariamente nos conduce a la génesis y desarrollo del poder en nuestra patria, no sin antes precisar el marco conceptual y la terminología de los postulados que en este análisis le dan forma y contenido a la historia y a las ideas. Por tanto, situarnos conceptualmente nos lleva al menos, desde nuestro personal punto de vista, a definir, aceptar o delimitar acciones. De suyo definir un concepto se dificulta porque forma parte del lenguaje político-técnico que los sectores público y privado utilizan para sustantivar y legitimar sus acciones. Con esta salvedad podemos entender por centralismo la concentración de poder en un ámbito jerárquico superior, con el fin de reunir en una sola persona o cargo la facultad de tomar las decisiones supremas o las más importantes del grupo social.

En cambio, la centralización es un mecanismo. En la centralización existe unidad funcional, es decir, utiliza una organización estructurada jerárquicamente en la cual los órganos

superiores reúnen los principales medios de acción y de control, así como los de decisión. Para Jeanne Swick-Pouydesseau todas las decisiones políticas, económicas, sociales y culturales son la competencia de un gobierno central como es el caso de Francia. La centralización desde cualquier punto de vista se manifiesta por la aparición de un órgano central, cuya posesión de poder le da los elementos necesarios para tomar decisiones importantes y trascendentales en materia política, económica, social y cultural. A diferencia del caso de Francia, en México este poder está ubicado en la presidencia de la república por mandato constitucional, en la persona del presidente, en la cual se deposita la facultad de decisión política creándose, paradójicamente, el centralismo político dentro del marco federal.

Por su parte, la centralización administrativa se refiere al poder de tomar decisiones en cuestiones administrativas por medio de una persona u órgano central: el ejecutivo. La centralización administrativa existe, señala Serra Rojas, "cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública que mantiene una unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal". La concentración de poder significa acumulación permanente del mismo y es resultado de un proceso centralizador, resultado sin el cual la centralización, que es a su vez medio y fin, no existiría.

La centralización, la concentración, la descentralización (en todas sus formas) y la desconcentración no son instituciones unívocas, son en la práctica fórmulas interdependientes que contienen principios y tendencias,

<sup>5</sup> Ibidem.

modos de ser de un aparato político o administrativo.

En nuestro país, los efectos negativos de la centralización de las actividades administrativas del gobierno federal en lo que se refiere a la prestación de bienes y servicios y a la lentitud burocrática, dentro de otras importantes consideraciones, han ocasionado el cuestionamiento de la estructura de todo el aparato gubernamental, por ello, el tema de la centralización es materia de preocupación y de discusión cotidiana. A partir de los años setenta se decidió combatir de manera sistemática la centralización mediante una serie de decisiones tendientes al acercamiento de la administración a todas las regiones de la nación, con el propósito de acelerar y agilizar los trámites inherentes y de terminar, asimismo, con funciones duplicatorias y sobre todo de desperdicio de recursos. Las medidas que en este sentido el gobierno federal ha ido tomando se traducen en una forma de organización más amplia y su fórmula es: la desconcentración administrativa y la descentralización funcional, esta última mejor definida como "coordinación intergubernamental".

La desconcentración como método puede ser una alternativa viable, pero sólo en la medida en que se lleve al cabo, rebasando los niveles formales de recetario, para convertirla en acción transformadora de un cambio político por una parte y administrativo por otra, que impacte al aparato burocrático, a toda la estructura jurídica y a las reglas socio-económicas. La apertura de oficinas de trámites y servicios administrativos en diversos lugares del país o la reubicación de entes paraestatales en otras regiones fuera de las grandes ciudades, hasta la delegación o transferencia, condicionada por convenios parciales o totales de algunas responsabilidades o quehaceres no es

suficiente, significa un simple descongestionamiento.<sup>6</sup> Debido a la complejidad de funciones y a la dificultad que se tiene para resolverlas, el órgano central se ve en la necesidad de delegar parte de su autoridad en busca de una mayor eficiencia a fin de alcanzar los objetivos encomendados.

Por lo tanto y en resumen, se considera como desconcentración administrativa a la creación o fortalecimiento de órganos desconcentrados, jerárquicamente subordinados al órgano central, con facultades específicas y autonomía técnica y financiera para resolver asuntos sobre materias y/o el ámbito territorial que se determine en cada caso, mediante un acto legislativo plasmado en una ley o un reglamento. Los órganos desconcentrados o funcionalmente descentralizados pueden conformarse por materia o por territorio.

La doctrina se manifiesta unánime en conceptuar a la descentralización política, por su parte, como un sistema jurídico de organización estadual que tiene por objeto transferir facultades o atribuciones, decisorias y ejecutivas —que podrían ser de carácter económico o de servicio—, a otra persona jurídica ya existente o, en caso negativo, que se crea de acuerdo con la ley, quedando sujetas estas entidades, que poseen personalidad jurídica propia, al sistema de control y vigilancia establecido por el Estado.

Descentralizar, dice la Real Academia Española, significa transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad. Así, transferir es separar ciertos servicios, funciones, atribuciones o facultades. Por tanto, "la ciencia de la descentralización radica en la transferencia de competencias. Funciones pro-

<sup>6</sup> Rosique Calas, José Antonio, La Política Desconcentración en México. Monografías de clase: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1976.

pías del Estado a otras personas jurídicas públicas". Sin embargo, señala Domínguez Alcahud, no es sólo la transferencia de competencias estatales a otros entes, sino "también el sometimiento de éstos en cuanto al ejercicio de tales competencias a la tutela del Estado".<sup>7</sup>

Evidentemente, no se refiere a la descentralización política, sino a la técnica, pues la política implica la concesión definitiva de facultades pactadas dentro del Estado en un sistema federal. La descentralización es también una estrategia para diversificar, transferir o trasladar facultades de decisión y ejecución y sus vertientes pueden ser de carácter eminentemente político o exclusivamente técnico o de especialización. Acosta Romero afirma que la descentralización política se refiere a la distribución del poder político, a las potestades y atribuciones públicas.

La descentralización política comprende la forma del Estado o la forma de gobierno e implica la existencia de una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de un límite territorial, ya sea del Estado nacional, de la federación o del municipio.<sup>8</sup>

La creación o la aceptación de entidades políticas libres y soberanas dentro de una nación corresponde a niveles constitucionales en donde estas entidades, aunque poseen autonomía política, quedan vertebradas a un gobierno federal mediante un pacto, como es nuestro caso conforme al artículo 40 de la carta magna: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación

establecida según los principios de esta ley fundamental". Así, la concertación política es una competencia que se ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad del Estado.

La desconcentración del poder político ha sido poco tratada por considerarse una práctica muy difícil de llevarse al cabo. Políticamente, el poder del Estado es uno e indivisible, sin embargo, para su ejercicio se divide en tres áreas o ramas especializadas conocidas por su actividad legislativa, ejecutiva o judicial, esquema que se repite a nivel estatal, lo cual ha quedado truncado en el caso municipal. La desconcentración, en la mayor parte de los casos en que se aplica, significa un descongestionamiento físico y funcional.

La centralización ha arrebatado al municipio su capacidad política integral "y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando por el fortalecimiento de nuestro sistema federal". Así lo señala la exposición de motivos a las reformas del artículo 115 constitucional: "no requerimos una nueva institución: tenemos la del municipio".

Ya el presidente Luis Echeverría Álvarez manifestaba en su V informe de gobierno: "Para combatir el centralismo administrativo se ha fortalecido el programa de delegación y desconcentración de facultades, fundamentales a la provincia, de la mayor parte de las dependencias federales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal", sin tocar el problema de fondo: el centralismo político producto del acumulamiento del poder por una excesiva concentración del mismo.

<sup>7</sup> Velasco Monroy, Santiago G. Op. Cit.

<sup>8</sup> Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1981.

## EL PROCESO DE DESCONCENTRACION

Se puede afirmar que desde hace quince años —dice Velasco Monroy— “la administración pública federal ha intentado, por lo menos formalmente, la desconcentración de sus dependencias y entidades; en algunos sectores, se han obtenido avances y logros substanciales, pero estos resultados no han impactado en el ámbito municipal propiamente dicho, porque se han dado siempre dentro de lo que se entiende por desconcentración administrativa”. Por supuesto que los avances en la desconcentración han beneficiado a los habitantes de los municipios y a los ayuntamientos, ya que, de alguna forma u otra, se han acercado las decisiones, los trámites y los servicios de la administración pública federal (y estatal en su caso) al lugar donde se generan las demandas de la población.<sup>9</sup>

Este acercamiento a la demanda local produce en la zona metropolitana un descongestionamiento que debe sufrir una constante revisión y adecuación, que debe meditar y planearse muy detenidamente, dado que puede resultar contraproducente al acarrear perjuicios en las ciudades sede y en los municipios receptores, comunidades y lugares que en la mayor parte de los casos no se encuentran preparados para absorber el impacto, ni física, material, económica y espiritualmente hablando, y por lo mismo pueden reaccionar con un fuerte rechazo social.

Coincidimos con Velasco Monroy en que “los esfuerzos para revitalizar el federalismo por la vía de la desconcentración funcional y territorial se verían trancos y sus resultados limitados, si los gobiernos de los estados y las autoridades municipales no la llevan a cabo en

sus propias administraciones. La desconcentración debe ser integral, comprendiendo todas las áreas y niveles de gobierno, mediante un esquema de regionalización única, que permita la convergencia, la concurrencia y la coordinación efectiva de las acciones públicas, dentro de una misma dimensión espacial, tal como se ha intentado en el presente sexenio en el Estado de México”.<sup>10</sup>

La desconcentración es un proceso en cadena e implica a su vez la desconcentración de la administración pública municipal, necesaria e impostergable, ya que ésta debe también acercarse, más que ningún otro nivel de gobierno, a la comunidad y al ciudadano mismo. Pero para que se dé esta desconcentración en el ámbito municipal, se precisa de algunos elementos y factores, entre los que se encuentran las atribuciones legales. Así, en primer término, sería necesario legislar sobre la materia, dado que la desconcentración administrativa a nivel municipal no está contemplada específicamente por la mayoría de las legislaciones de los estados. Los ayuntamientos deben tener una base jurídica para la creación de órganos desconcentrados propios, así como para dotar a estos últimos de su propio régimen legal. Es inaplazable una revisión del marco jurídico constitucional que permita una redistribución de competencias y atribuciones entre la federación, los estados y los municipios. Desde 1982, Gutiérrez Salazar ya señalaba con claridad este problema: “. . . La necesidad de analizar el marco actual de distribución de competencias, para detectar aquellas que puedan ser absorbidas por los estados y municipios. Esto implica una acuciosa revisión, fundamentalmente a los artículos 3o., 27, 73 y 115 constitucional y, en forma particular, al

título quinto de la Constitución General de la República que se refiere a los estados de la Federación".<sup>11</sup> El federalismo y la descentralización de la vida nacional implican necesariamente la participación de los estados, de los municipios, de las comunidades locales y del ciudadano en las decisiones que hay que tomar y que los afectan y en lugar que les afectan.

En relación a estos aspectos, Chanes Nieto señala que "debe ampliarse. . . el ámbito competencial de estados y municipios, transfiriendo atribuciones federales con vocación local y los recursos de toda índole que para ellas dispone la administración federal, necesitándose al efecto: Revisar permanentemente al marco normativo para determinar los ámbitos competencias federal, estatales y municipales, a fin de que respondan a los requerimientos sucesivos que el país presente. Analizar cada una de las atribuciones de la administración federal y determinar la conveniencia de que sean cumplidas por las administraciones estatales y municipales. Cada atribución o institución transferida implica la de los recursos materiales y el personal respectivo o aumentar proporcionalmente las participaciones en ingresos federales de estados y municipios. Incrementar la capacidad administrativa de las entidades federativas y municipios para garantizar su eficaz desempeño".<sup>12</sup>

Todo ello requiere, además de una profunda y sistemática preparación cívica en la que todos los medios culturales y de comunicación masiva deben colaborar, pues implica un cambio psicosocial de envergadura nacional, sin lo

cual el proceso no es fácil de asimilar a nivel local. Preparación que, al estar ausente en la práctica, ya ha creado rechazos y retrocesos, con desgaste administrativo e inversiones inútiles y frustraciones personales y aun gremiales. "Todo parece indicar que el gobierno federal se muestra reticente para realizar una verdadera descentralización por la vía de transferencia de atribuciones y la definición de competencias por las modificaciones al marco normativo, y el proceso de descentralización parece que se limitará a la desconcentración y descongestionamiento de la administración pública federal, y en el mejor de los casos a promover lo que se conoce como federalismo por convenio".<sup>13</sup>

Gutiérrez Salazar señala con firmeza que: ". . . No se debe promover el 'federalismo por convenio' que conduce, como ya ha sucedido en nuestro país, al 'centralismo descentralizado'; ésto es, a que las decisiones fundamentales para la vida política, administrativa, económica y social del país se tomen unilateralmente en el centro y por autoridades federales dejando tan sólo a las autoridades locales la ejecución de estas acciones que, por lo demás, se determinan a través de convenios administrativos en los que muchas veces se incorporan, incluso, materias de dudoso carácter conveniente por parte de los Estados". Esta renuencia, esta desconfianza para llevar a cabo una auténtica descentralización, puede obedecer a la estructura misma de nuestro sistema político, el cual gira en torno a un ejecutivo fuerte manifestado en el presidencialismo, cuya fuerza se fundamenta precisamente en la concentración del poder, en el centralismo y en la burocracia, fenómeno político que se justifica en el pasado histórico al irse consolidando el

<sup>11</sup> Gutiérrez Salazar, Sergio E., "El Federalismo Mexicano y la Coordinación Intergubernamental". En Revista de Administración Pública No. 54. Ed. INAP. México, 1983.

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. Fortalecimiento del Municipio". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 16 y 17. Ed. INAP, México, 1985.

<sup>13</sup> Velasco Monroy, Santiago G. Op. Cit.

Estado mexicano como un Estado internacionalmente fuerte, pero que en nuestros días debe encontrar otras pautas de fortaleza.

La descentralización política y administrativa es contraria al centralismo, por lo que su ampliación aparentemente implicaría a su vez el debilitamiento del presidencialismo, idea que nos negamos a aceptar. Históricamente, es muy difícil que el centralismo del gobierno federal e incluso de los estatales se revierta efectivamente. "Distribuir el poder es la base y el éxito de la descentralización política", afirma el especialista francés Francois D'Arey: "La descentralización, redistribuir el poder, no implica la pérdida de la unidad nacional, pero si la realización de un cambio en las estructuras y actitudes políticas. Por supuesto que el cambio político, la creación de nuevos centros de poder, la descentralización, provoca el surgimiento de nuevas élites de poder en las regiones, ya que este proceso es por necesidad, la distribución del poder no sólo de los servidores; de las facultades o de la población".<sup>14</sup> "La redistribución y descentralización del poder del Estado del nivel federal hacia el nivel estatal y de éste hacia el nivel municipal, equivale a devolverle al propio Estado su capacidad de gobernar la población y el territorio en todas las regiones y localidades del país."

La coordinación o "descentralización funcional", es una variante de la desconcentración y lleva larvado un convenio de cooperación. Sus raíces datan del periodo de Venustiano Carranza. Sus modernos propósitos están incluidos en el Convenio Unico de Desarrollo (CUD), el cual constituye el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la concertación intergubernamental. "Históricamente, la coordinación re-

presentó un substancial avance que logró la unidad, congruencia y homogeneidad en muchas materias, así como la racionalidad en la utilización de recursos, pero también habría de reconocer que, en muchos casos, significó la pérdida de funciones por parte de los gobiernos estatales y municipales, los cuales fueron absorbidos por la Federación. Esto provocó, a nivel municipal, que los gobiernos locales tuvieran un quehacer casi nulo originando su debilidad".<sup>15</sup>

### LA CONCENTRACION URBANA

Durante el sexenio 1976-1982 se hizo énfasis en la reforma administrativa. De la misma se desprendió un proceso de desconcentración que trató de ir más allá de lo meramente administrativo, al considerar las dimensiones económicas, políticas y sociales que implica el proceso de concentración urbana. Para nuestro país, como para todos los de América Latina, el siglo XX pasará como la historia de la transición de las sociedades rurales a sociedades urbanas, sumando a esta transición todas las implicaciones sociológicas que conlleva. A principios del presente siglo, el 70% de la población vivía en el campo, en poblaciones menores de 2,500 habitantes y sólo un 30% en pequeñas y medianas ciudades que no rebasaban la cuota del millón de habitantes. Para el ya cercano año 2 mil, se estima que por lo menos el 80% de la población vivirá en ciudades de 2,500 habitantes hasta 25 millones, cifra a la que alarmantemente se va acercando nuestra gran metrópoli. Actualmente, los países industrializados tienen entre 85 y 93% de población urbana. En los países desarrollados el proceso de urbanización fue precedido de un proceso de industrialización y desarrollo

del comercio; en los países de América Latina el proceso es consecuencia de fuertes corrientes migratorias, las que no encontrando oportunidades en las zonas rurales, a veces ni de subsistencia, buscan en las ciudades la solución, la mayoría de las veces ofreciendo una mano de obra bastante barata y nulamente calificada, la que poco a poco le da al inmigrante y a su familia la posibilidad de asentarse definitivamente creando toda una carga urbanística.

Debe recordarse que desde que los liberales llegaron al poder, a mediados del siglo pasado, su más caro deseo fue industrializar al país: Juárez murió con este deseo. Díaz avanzó mucho en este terreno, pero descuidó tanto el aspecto político, que la misma revolución que lo derrocó trastornó al país. Carranza, Obregón, Calles y Cárdenas reconstruyeron al país y sentaron las bases económicas y políticas para que Avila Camacho, Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos vieran realizarse el antiguo sueño liberal, sólo que 100 años más tarde. Este desfase cronológico en la agenda del desarrollo nacional, tuvo como consecuencia el crecimiento amorfo de una estructura urbana nacional desvinculada de las actividades económicas básicas acentuándose la dependencia del exterior.<sup>16</sup> Así, en la década de los setenta este problema se convirtió en una característica más de nuestro subdesarrollo socioeconómico.

Una de las deformaciones más comunes de la estructura urbana en los países subdesarrollados es la macrocefalia, es decir, la concentración de población y recursos en unas cuantas ciudades y la desruralización incontenible. Al lado de la macrocefalia se da la dispersión, aún existen en nuestro país más de 95,000 asentamientos con menos de 1,500

habitantes a los que muy difícilmente se les pueden proporcionar servicios.

A partir del régimen de Díaz Ordaz (1964-1970) se empiezan a percibir los síntomas de esta anomalía urbana y se hacen los primeros esfuerzos planeados para evitar que la ciudad de México siga creciendo desorganizadamente, iniciándose una política de "programas" y "polos de desarrollo" para equilibrar las actividades económicas del país. Con Luis Echeverría, López Portillo y De la Madrid este proceso ha seguido cobrando importancia. A pesar de ello, Angel Mercado señala que mediante la intervención de urbanistas y administradores públicos no se han registrado casos de ciudades cuyos problemas se hayan resuelto. "Más bien es lo contrario: aquí y allá abundan los ejemplos que evidencian una sucesión casi continua de fracasos, los que además de no resolver gran cosa, actúan las más de las veces también como causa adicional y acumulativa de nuevos problemas urbanos." Reflexión que impulsa a reconsiderar aquellas acciones intencionadas que se circunscriban dentro del conjunto de estrategias, técnicas e instrumentos previamente establecidos en un plan que controle, regule e influya en los procesos urbano-demográficos, con la finalidad de descongestionar los grandes centros de población y evitar que estos resurjan en el futuro. Fenómenos que requieren de estrategias tales que renueven sólidamente todos los obstáculos administrativos, políticos o sociales que hoy existen. Luis Echeverría, al referirse a las migraciones hacia la ciudad de México, expresó que: "Se trata de un fenómeno natural que no puede frenarse de modo compulsivo. El único medio efectivo para lograrlo es vigorizar la economía en el interior del país, crear nuevos polos de desarrollo regional, descentralizar la industria, las actividades administrativas y

<sup>16</sup> Rosigie Calas, José Antonio. Op. Cit.

los centros educativos para que el desenvolvimiento pujante de la provincia compense el espejismo de la gran ciudad. . . ”

El papel que el Estado ha jugado en el proceso de concentración-desconcentración ha ido variando según la prioridad que le ha dado a sus consecuencias y al conocimiento que ha tenido de éstas. Así, en un principio (1958-1964) lo ignoró; más adelante (1964-1970) cuando se percató de que frenaba el desarrollo económico y social del país, lo trató de contrarrestar mediante la creación de polos de desarrollo, combinando esta política con una serie de incentivos fiscales y subsidios que las más de las veces concluyeron con la formación de ramas industriales sobreprotegidas e incapaces de generar el grado de polarización deseada. En la primera mitad de la década de los setenta se ensayaron ininidad de proyectos y políticas tendientes a desconcentrar especialmente a la ciudad de México. En esta etapa el problema hizo conciencia, pero las soluciones que se presentaron fueron parciales. Al cambiar el titular del poder ejecutivo federal en 1976, con un peculiar espíritu de renovación se organizó un sistema de planeación y programación a nivel nacional para determinar los principales problemas del país (entre ellos la concentración); se trazaron los planes y programas a seguir; se legisló en función de los nuevos objetivos nacionales; se crearon organismos oficiales para coordinar, ejecutar y evaluar los proyectos; sin embargo, pese a la racionalidad y rigor metodológico que los caracterizó se vieron frenados.<sup>17</sup>

En el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid se ha intensificado todo el proceso de descentralización de la vida nacional cuyo resultado tendrá muy pronto que evaluarse,

pero que, a primera vista, no ha logrado alcanzar los niveles esperados, lo que nos lleva a considerar los factores que obstaculizan nuestro desarrollo: “La ausencia de decisiones políticas en los altos niveles jerárquicos del Estado, en relación a la ejecución de sus propios proyectos. La falta de apego a la norma jurídica tanto de funcionarios públicos como de la iniciativa privada en relación a la desconcentración. La falta de una exhaustiva simplificación de la intrincada, compleja y aún contradictoria legislación administrativa. Inexistencia de centros urbanos que ofrezcan niveles de comodidad e infraestructura para la población e industria, comercio y servicios que se desean desconcentrar. El carácter tecnocrático con que se han elaborado planes y programas en los que se involucra a amplios sectores de la población sin considerar la existencia de niveles efectivos de participación y decisión de éstos. El desconocimiento en sí de muchos de los aspectos que implica el proceso de desconcentración, particularmente los aspectos de carácter político-económico y los psíquico sociales”.<sup>18</sup> En suma, ha faltado el análisis profundo de los mecanismos de concentración que frenan los cambios. Lo importante no es quitar los obstáculos, sino hacer realidad la finalidad perseguida con una organización federalista, en la cual el poder político esté debidamente desconcentrado.

## EL REGIMEN FEDERAL MEXICANO

En México, como en algunos otros países de América Latina, se adoptó la forma federal de gobierno por la influencia y prestigio del modelo institucional de Norteamérica y, desde luego, obligados por sus condiciones históricas

internas. Los países latinoamericanos son a la fecha más centralizados que los Estados Unidos de Norteamérica, porque el gobierno central dispone de poderes que dejan muy poca autonomía a las iniciativas de los estados o provincias. Si agregamos a esto las tradiciones coloniales que acostumbraron en exceso a los latinoamericanos al autoritarismo y a la centralización, tendremos que el federalismo adoptado en nuestros países el siglo pasado, fue más un propósito descentralizador para instituir ciertas libertades locales con las que no se contaba y a las que no se estaba acostumbrado, que un pacto entre iguales, suceso que no produjo un auténtico cambio político-social y por ello el propósito a la fecha, aún, no se ha alcanzado, pues el centralismo sigue siendo una característica de nuestros sistemas. Esto se debe también, en parte, a que las constituciones latinoamericanas son susceptibles de ser modificadas que la estadounidense. Por ejemplo, en México, aunque se requiere la ratificación del voto del Congreso por la mayoría de las legislaturas de los estados, el sistema de disciplina del partido oficial ha minimizado tal exigencia al disminuir la oposición; de esta manera, cuando las transformaciones económicas y sociales de emergencia han exigido mayores poderes federales ha sido relativamente sencillo agregar los mismos en la Constitución.

## MEXICO Y SU INDEPENDENCIA

En 1821, México nace a la independencia y, desde entonces, su lucha ha sido permanente y sostenida por autodeterminarse como pueblo en la libertad y en la dignidad. La promulgación de la primera Constitución de la República significó un triunfo sobre las fuerzas que pretendieron prolongar las condiciones

políticas y sociales de la Colonia.<sup>19</sup> El primer Congreso Constituyente percibió, con gran visión, "que no podía haber otro centro de unidad ni otro enlace que estrechara entre sí a las diversas provincias de esta nación; sino una Constitución Federal que reconociera la totalidad de los pueblos al pronunciar su independencia". Desde 1821 hubo múltiples medidas tendientes a definir las atribuciones gubernamentales y, en consecuencia, de la administración pública. Fue hasta 1824 que se definieron decisiones políticas fundamentales que perduran hoy: soberanía nacional, autodeterminación y solución pacífica de los conflictos, orden constitucional, la República, la forma de Estado federal, la división del poder público para su ejercicio y la forma de gobierno presidencial. A partir de 1824 es lucha constante de nuestro pueblo conservar y robustecer el régimen federal, por ser un instrumento de unidad que evita la disgregación y preserva la personalidad y las expresiones culturales de las entidades federativas, por ser también hábil forma de organización política y administrativa, una instancia de representación democrática y una sólida base para apoyar e impulsar el desarrollo colectivo.<sup>20</sup>

Desde 1824 a 1857, como sabemos, el país sufrió grandes infortunios: luchas entre centralistas y federalistas, escoceses y yorquinos, progresistas y conservadores; rebeliones y cuartelazos a cada momento y con cualquier pretexto, aun cuando se invocara siempre el bien de la nación; la hacienda pública en bancarrota; la independencia de Texas; la invasión de 1847. Durante estos años de anarquía fue imposible el progreso económico y social de

<sup>19</sup> Chanes Nieto, José. Op. Cit. Primera Parte. México, 1984.

<sup>20</sup> Ibidem.

México. La agricultura y la ganadería se hallaban arruinadas, las minas se abandonaban, los caminos se deterioraban, el comercio interior era precario ante la desconfianza y las alcabalas y el exterior estaba limitado por los aranceles y el contrabando. Ante situación tan desoladora fueron impotentes las instituciones creadas para el cumplimiento de los objetivos que en cada periodo gubernamental se invocaban. Al lado de la necesidad de allegarse recursos, los gobiernos afrontaban la de crear la administración. Estas tareas se veían interrumpidas a cada momento por las insurrecciones y las asonadas, así como por la sustitución del régimen federal por el central; de ahí que los exiguos recursos se destinaran a mantener la paz siempre precaria y, consecuentemente, no los había para cumplir los planes y programas a cargo de las autoridades.<sup>21</sup>

## EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO

Como hicieron notar en sus respectivos tiempos Marx y Lenin, la irrupción del capitalismo occidental en los países dependientes destruyó los intentos de éstos por crear un desarrollo económico independiente paralelo a su independencia política. México, al igual que el resto de Latinoamérica, había venido dependiendo, desde la época de la Colonia, de la exportación de unos cuantos productos primarios, haciendo depender su economía del mercado mundial, siempre inestable, de metales preciosos, agrícolas o artesanales, así como de la inversión extranjera siempre interesada sólo en la producción primaria, situación que se ha prolongado en el tiempo.

Cualquier intento de desarrollo económico fracasó en el siglo pasado debido al vacío de poder, al no existir en los herederos naturales del poder político que fueron los criollos, ninguna experiencia, produciéndose un caudillismo fragmentado y regional que en defensa de sus intereses personales luchó entre sí, destruyéndose y destruyendo al país.

El periodo llamado "de la anarquía", contempla un Estado nacional que lo es sólo de nombre, sin control efectivo sobre la población y el territorio, sin autoridad y contenido por una miriada de poderes locales cuya autonomía era el signo indudable de la debilidad de los poderes centrales. Es también indudable que los dos campos ideológicos a los que se afiliaron los caudillos de una u otra tendencia —el conservador y el liberal— buscaban, cada uno con soluciones políticas radicalmente opuestas, el remedio a los males del país.<sup>22</sup> Bobbio afirma que: "Es evidente que desde la época de la Colonia el desarrollo de América estuvo estrechamente ligado al desarrollo del capitalismo mundial. . ." En este sentido, es posible sostener que el caudillismo del siglo XIX refleja, en un nivel político, los vínculos de dependencia que existían a nivel económico entre las regiones. La lucha caudillista fue, sin duda alguna, una lucha entre regiones, pero de oligarquías que aspiraban al control de los mecanismos necesarios para dominar la totalidad del sistema. Caudillismo que en el tiempo fue controlado con base en facultades extraordinarias del poder presidencial, política que aparece hasta nuestros días, aunque el "caudillismo" tenga otra cara y otro signo en la actualidad.

En suma, "como ya nadie parece poner en duda los gobiernos de Juárez y de Díaz, así

como el régimen emanado de la revolución, se caracterizan ante todo por una extraordinaria concentración del poder, debido al fortalecimiento del ejecutivo." Podría afirmarse que la causa fundamental de que en buena parte del siglo XIX privara la anarquía en las actividades productivas y en las relaciones políticas, residió en la falta de un poder político suficientemente fuerte como para imponerse en todos los niveles de la vida social, dentro de una economía como la nuestra en la que, por su falta de desarrollo, estaban ausentes todos los elementos que dieran al país otra unificación nacional que no fuera, en primer lugar, la unificación política.<sup>23</sup> Raíz política trascendental que no debe perderse de vista al considerar las modernas ideas de desconcentración política o administrativa. El capitalismo de privilegios legitimado durante el porfiriato dio origen a una oligarquía terrateniente; a una enorme burguesía ineficiente; a una clase obrera muy incipiente. . . y a un campesinado aislado. . . a un capitalismo, en fin, desestructurado, débil y con enormes desigualdades, alejado de la racionalidad y eficacia alcanzadas en otras latitudes. Al diseño de desarrollo económico capitalista elaborado por el porfiriato y basado fundamentalmente en el reconocimiento político del Estado a la propiedad, propusieron un nuevo modelo de desarrollo económico, igualmente capitalista, basado este en la pequeña propiedad privada.<sup>24</sup>

"La lucha política, con las ideas y con las armas, transformó al país; nada obedeció a planes preestablecidos; las soluciones impuestas, ya con Juárez, ya con Díaz, fueron el resultado directo de los intereses que en las pugnas de grupos lograron el triunfo. En reali-

dad, en el porfiriato encontramos claramente una coincidencia, no casual desde luego, sino necesaria, de dos hechos que unidos condicionan el desarrollo posterior de México: por un lado, el fortalecimiento del poder nacional mediante su transformación en poder personal y la sumisión, de grado o por la fuerza, de todos los elementos opuestos a este régimen o la conciliación de los intereses económicos en una política de privilegios, de estímulos y de concesiones especiales; por otro lado, una concepción del desarrollo convertida en política económica, en la que no sólo se distingue entre extranjeros y nacionales, sino que se busca la colaboración de ambos, en la inteligencia de que tanto unos como otros, teniendo que invertir e invirtiendo, por este único hecho ayudan de la manera más eficaz el engrandecimiento de la patria. En la práctica, el resultado fue un sorprendente crecimiento de las fuerzas productivas, que se tradujo en un aumento de la producción del 2.7% en relación con un aumento de la tasa de población del 1.4%". "Dos factores actuaron en este sentido. Por un lado, las inversiones extranjeras directas, que encontraron campo de acción propicio en la economía mexicana y fueron cuantiosas en los ferrocarriles, el comercio, la minería y la industria; por otro, la demanda externa de mercancías de exportación aumentó y los ingresos por concepto de exportación de bienes ascendieron más o menos en forma continua. El aumento del ingreso, la orientación de la agricultura hacia el mercado, la formación de un proletariado agrícola e industrial y la más estrecha vinculación interna y con el exterior debido a mejores comunicaciones, crearon mercado interno y facilitaron la obtención del externo. Los factores productivos podían ahora ser utilizados en aprovechar las oportunidades de ganan-

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Calderón, José María, Génesis del Presidencialismo en México. Ed. "El Caballito". 3a. edición. México, 1972.

cia que se presentaban. Junto con estos fenómenos coadyuvaron decisiones de política económica en apoyo de esas tendencias, como fueron los subsidios a la naciente industria y la depreciación de la moneda que, ligada a la plata, se devaluó hasta principios del siglo XX".<sup>25</sup> Estudiar la economía a partir de 1940 es en cierto modo observar el resultado de un proceso —dice Arnaldo Córdova— "sin saber cómo comenzó y se desarrolló".

### FACULTADES DEL PODER PRESIDENCIAL

El uso a veces necesario, a veces caprichoso, durante el siglo pasado hasta el porfiriato, de facultades extraordinarias del ejecutivo con el fin de unificar y fortalecer al sistema, se fue haciendo tradicional, agrupando a los políticos en torno a individuos y no con base en los principios federalistas. Las masas populares no llegaron a alcanzar, en un proyecto democrático, la solución a sus necesidades sociales locales. Carencias que la clase intelectual presentó por delante de sus intereses liberales en un proyecto nacional a los constituyentes de 1916, quienes de inmediato adoptaron las demandas, atrayendo así a su causa el sentir popular. El movimiento maderista fue la expresión de una revolución política que buscó negar la propiedad privilegiada del porfiriato —dice José María Calderón— para "restaurarla como propiedad privada móvil, transferible, comerciable y liberal, conjuntamente con la fuerza de trabajo de la gran propiedad agrícola y de los enclaves en que se hallaba sujeta política y económicamente, a fin de dinamizar las relaciones capitalistas sin romper los vínculos con el mercado capitalis-

ta mundial."<sup>26</sup> Al reconocer las exigencias populares: "tierra para los pueblos y mejores salarios con jornada máxima de ocho horas, al lado de las exigencias liberales de los ideólogos de las clases medias, la revolución mexicana tomó un carácter inédito y se convirtió en una revolución social". Así, los objetivos de la revolución de 1910-1917 recogen las aspiraciones del pueblo y la Constitución los convierte en preceptos para la acción pública y privada.

"Madero, pese a que su programa, no había previsto más que una renovación política, no había sido capaz ni tan siquiera de abatir el antiguo orden político. Sus sucesores, en cambio, organizados en el movimiento constitucionalista y bajo el mando de don Venustiano Carranza, no sólo arrasaron con el viejo régimen, sino que impusieron su programa, política y militarmente, de manera exclusiva. Los constitucionalistas conservaron como núcleo esencial de su programa social las instancias fundamentales de la revolución política: la defensa a ultranza del principio de la propiedad privada, el proyecto de un desarrollo capitalista para México, la institución de un Estado de derecho independiente de los intereses privados y un sistema jurídico de libertades públicas (se trataba, como puede verse, de las más grandes aspiraciones de las clases medias mexicanas). Pero al mismo tiempo, los constitucionalistas arrebataron a los movimientos populares independientes todas sus banderas, preconizando la reforma agraria y el mejoramiento de las clases trabajadoras urbanas, con un Estado fuerte capaz de garantizarlas contra quienes se les opusieran o pretendieran ir más allá de ellas. Para triunfar, contaron a su favor con un hecho decisivo: ni Villa ni Zapata ni cualquier

otro dirigente popular se planteó la lucha por el poder del Estado. En 1915, Carranza y los carrancistas señalaban, con justa razón, que aquellos movimientos estaban al margen del Estado y que por ello mismo no podían garantizar cambio social alguno. Así, la revolución política aparecía como la verdadera solución no sólo a los problemas políticos de México, sino, y sobre todo, a los problemas de las masas."<sup>27</sup>

La Constitución de 1917 incorporó los derechos sociales, la igualdad en las cargas y beneficios sociales y la función social de la propiedad, además de conservar los principios fundamentales de 1824 y 1857.<sup>28</sup> Las características político-sociales de la revolución mexicana dieron origen a un renovado poder ejecutivo, como representante del moderno Estado de derecho mexicano. "En 1916, al entregar al Congreso Constituyente, reunido en Querétaro, su proyecto de Constitución reformada, Carranza manifestó, al igual que Rebas, la convicción de que la Constitución de 1857 había sido inaplicable en virtud de la naturaleza abstracta de las doctrinas que le servían de base. Carranza proponía la organización de un gobierno fuerte, rechazaba el despotismo y confirmaba la necesidad de que la conservación del orden coincidiese con la legalidad. Lo primero, la conservación del orden, se haría una realidad positiva prestigian-do al ejecutivo por medio de la elección directa del presidente y fortaleciéndolo con atribuciones que sólo indirectamente podrían ser fiscalizadas por el legislativo. Lo segundo, el apego a la ley, se efectuaría regimentando es-crupulosamente las funciones del ejecutivo y respetando la libertad, la igualdad y la seguri-

dad de los derechos del pueblo mexicano. Con modificaciones que no cambiaron el fondo de la propuesta de Carranza, el Congreso aprobó su proyecto en lo relativo a la organización del Estado. La contrapartida indispensable era la reducción efectiva de las atribuciones del legislativo, en la que también se hizo evidente el fruto de la experiencia porfiriana."<sup>29</sup>

Cobraron vida institucional las reformas sociales con su consagración en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, dándose a partir de la misma un proceso constante de conservación y renovación, de cambio y de readaptación. . . " La nueva organización del Estado ha seguido siendo el instrumento por excelencia para operar todas las transformaciones del México posrevolucionario, como ya lo había sido, a su manera, la dictadura personal del General Díaz. En fin, no sólo México no ha logrado romper, después de la revolución, la relación de dependencia con el exterior, sino que al contrario, ésta se ha ido acentuando."<sup>30</sup>

Una premisa que no debe soslayarse y que queda implícita es que la revolución mexicana y la Constitución Política de 1917, son un producto de toda la historia precedente y consecuencia lógica de la misma.

Quizás, sin embargo, la diferencia entre el porfiriato y el régimen posrevolucionario se haga patente en el nuevo poder de decisión que se otorga al Estado y especialmente al ejecutivo, en virtud de los artículos constitucionales 27, 28 y 123. En su contenido nace cierto carácter paternalista del Estado, el marco ideológico de las nuevas instituciones y crea poderosos elementos de control y concentración del poder político y social. Las facultades extraordinarias con las que se gober-

<sup>27</sup> Córdova, Arnaldo. Op. Cit.

<sup>28</sup> Chanes Nieto, José. Op. Cit. Primera Parte. México, 1984.

<sup>29</sup> Córdova, Arnaldo. Op. Cit.

<sup>30</sup> Calderón, José María. Op. Cit.

nó antaño, se vigorizaron fortaleciendo el centralismo presidencialista. "El que una ley sea eficaz no siempre depende de su automática aplicación, sino, en esencia, del modo como propicia los desarrollos previstos en sus supuestos teóricos. La Constitución de 1917 fue tardía en aplicarse. Durante todo el ejercicio constitucional de Carranza, el presidente gobernó con facultades extraordinarias y ninguna de las reformas sociales fue puesta en marcha de modo convincente. Obregón inició aquí y allá el reparto y la restitución de tierras, gobernando también con facultades extraordinarias. Pero, desde un principio, la presencia de un gobierno fuerte fue indiscutible y desde entonces la Constitución abrió los cauces para la total transformación del país. Es verdad que en mucho el poder personal seguía arbitrando esa transformación: Carranza, Obregón y Calles fueron, ante todo, exponentes de este tipo de gobierno".<sup>31</sup>

Así, lo que tenía de arbitrario, espontáneo e imprevisto y que contribuía a definir la política mexicana como relación entre grupos de políticos sin arraigo social o entre caudillos facciosos, iba a convertirse en verdadero contrato social —afirma José María Calderón—, realidad generalizada a partir de los grupos que se empezaban a combinar en el poder y aceptado, de grado o por fuerza, por todos los mexicanos. "En realidad, y en fondo sin que llegaran a proponérselo, el mérito corresponde en esencia a los presidentes fuertes del llamado grupo Sonora: Obregón y Calles".<sup>32</sup> "Yo creo que la organización de un partido de carácter nacional servirá para constituir un frente revolucionario ante el cual se estrellen los intentos de la reacción. Se lograría a la vez encauzar las ambiciones de nuestros políticos,

disciplinándonos al programa que de antemano se aprobara. Con tal organismo, se evitarán los desórdenes que se provocan en cada elección y poco a poco, con el ejercicio democrático que se vaya realizando, nuestras instituciones irán fortaleciéndose hasta llegar a la implantación de la democracia". Semanas después, el general Calles anunciaba ante el Congreso la hora de abandonar definitivamente el "régimen de caudillos" y de entrar en el "régimen institucional".<sup>33</sup>

El mecanismo profundo de este proceso lo ha constituido la colaboración de los diferentes grupos sociales en un rígido modelo político en el que los grupos y sus conflictos se han institucionalizado. A diferencia del porfiriato, en el régimen posrevolucionario las clases no juegan su papel a través de los individuos aislados, sino a través de grupos reconocidos jurídicamente por el Estado y, en el fondo, de los círculos de dirigentes encargados de representarlos y, en lo que toca a sus organizaciones, la negociación de demandas se lleva al cabo al nivel de dirigentes.

El régimen derivado de la Constitución de 1917 creó un sistema paternalista, a la vez autoritario, concertador y concentrador del poder político, que se ha ido institucionalizando poco a poco hasta nuestros días, dotando al ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes que prevén un dominio absoluto del mismo, contando con actos de adhesión política al Estado y y fidelidad al régimen. Cárdenas sentó las bases prácticas de este compromiso con las alianzas campesinas y obreras a las que más tarde se agregaron los otros sectores organizados. En México, la concentración se realiza con base en las demandas sociales, carencias y escasez económica y conflictos políticos

<sup>31</sup> Córdova, Arnaldo, *Op. Cit.*

<sup>32</sup> *Ibidem.*

<sup>33</sup> *Ibidem.*

y aun ideológicos; concertación que ha requerido de un poder casi absoluto en manos de un presidente fuerte, poder que le viene de la institución y no de su persona, pero el cual no ha sido compartido conforme al pacto federal, produciéndose una concentración tal de poder hasta confundir la fortaleza con el centralismo.

El Estado mexicano, como Estado social y democrático de derecho, responde a las premisas de Maquiavelo, Burdeau, Weber y Kelsen, y por ello ha sentado todas las bases de un Estado fuertemente vinculado a la sociedad para y por la que existe. Su consolidación actual permite hacer dinámico el gobierno al través del cual se materializa su poder. Por todo ello, consideramos que el cambio sociopolítico, que a fines de nuestro siglo requiere México para lograr su desarrollo, plantea la necesidad de desconcentrar el poder político, fortaleciendo el pacto federal, utilizando como herramientas, en una primera transición, la desconcentración administrativa y la coordinación intergubernamental. Todo ello impone una revisión histórica exhaustiva de cómo se ha formado el poder político en México y cuál debe ser su núcleo indivisible.

### BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- Calderón, José María, *Génesis del Presidencialismo en México*. Tercera Edición, Ediciones "El Caballito", México, 1972.
- El Desafío Municipal*. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985.
- Chanes Nieto, José, "La Administración Pública en México". Artículo: "La Formación del Estado Mexicano Contemporáneo", Primera y Segunda Partes; Revista *Investigación Administrativa* Números 54 y 55. Editorial Instituto Politécnico Nacional. México, 1984 y 1985.
- Córdova, Arnaldo. *La Formación del Poder Político en México*. Serie Popular ERA/15 Editorial ERA, S.A. México, 1985.
- Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo, y González Paras, José Natividad. "*Desconcentración, Descentralización y División Territorial*". Ed. INAP, Serie Praxis No. 32 México, 1982.
- Gutiérrez Salazar, Sergio E. "El Federalismo Mexicano y la Coordinación Intergubernamental", *Revista de Administración Pública* No. 54, México, 1983.
- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales *Memoria de la Segunda Reunión Preparatoria de Consulta Popular para la Planeación-Modernización de la Administración Pública. Descentralización de la Administración Pública*, Toluca, Méx. 1982.
- Instituto Nacional de Administración Pública. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 8-9, Ediciones INAP, México 1983.
- Instituto Nacional de Administración Pública. "Municipio Libre y Descentralización de la Vida Nacional", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 12-13, Ediciones INAP, México, 1984.
- Instituto Nacional de Administración Pública. "Fortalecimiento del Municipio" *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 16-17, Ediciones INAP, México, 1985.
- Martínez Cabañas, Gustavo *La Administración Estatal y Municipal de México*", Ediciones INAP, México, 1985.
- Rosique Cañas, José Antonio, "La Política de

Desconcentración en México", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., Tesis, México, 1976.

Secretaría de la Presidencia, "Coordinación Administrativa", Col. Seminarios No 6, Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1977.

Secretaría de la Presidencia. "Boletín de Estudios Administrativos No. 6 -Avances en la

Desconcentración Administrativa Federal", Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976.

Velasco Monroy, Santiago G. "Desconcentración, Descentralización y Coordinación Administrativa. Conceptos Básicos y Conceptualización del Estado". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., Monografías. México, 1985-1986.