

CONCLUSIONES

I

Al inicio de la vida independiente México estaba lejos de ser una unidad monolítica bien integrada. Múltiples factores de disgregación ponían en peligro la existencia misma de la Nación.

El fracaso de la aventura imperial de Iturbide fue factor determinante en la separación de los países centroamericanos. Existía un riesgo real de que ello provocase una reacción en cadena.

El reflejo contra este peligro parece haber influido decisivamente la opción federalista de la Constitución de 1824. Otros elementos que ejercieron influencia en la misma dirección fueron los particularismos regionales; el ejemplo de las instituciones estadounidenses; las dificultades de comunicación acrecentadas por la dimensión y la orografía del país; la ausencia de una tradición de dependencia de los responsables locales hacia las autoridades ubicadas en la ciudad de México y, sobre todo, la polarización de las clases dirigentes en torno a la alternativa federalismo-centralismo.

Los notables locales, la clase media embrionaria y la naciente burguesía manufacturera que controlaban los cabildos de las ciudades im-

portantes comprendieron que la organización federal era para ellos el instrumento adecuado para la conquista del poder. El bando contrario, compuesto principalmente por la aristocracia terrateniente, altos jefes militares y dignatarios eclesiásticos, sentía que una rígida centralización les facilitaría conservar los privilegios corporativos de que habían disfrutado durante la etapa colonial.

Estas razones nos parecen suficientes para explicar, en el contexto de la época, la adopción de la alternativa federal. No son, sin embargo, satisfactorias para aclarar su permanencia hasta nuestros días. Durante la mayor parte del siglo XIX las guerras civiles, las intervenciones extranjeras y el derrumbe económico hicieron vivir al país en emergencia permanente.

La tela de fondo de esta parte de la historia nacional fue el enfrentamiento entre conservadores y liberales. Estos dos grupos no eran en forma alguna bloques compactos; tenía cada uno de ellos necesidad de un más pequeño denominador común, a efecto de articular las tendencias divergentes. Para los conservadores fue la centralización y para los liberales el federalismo. Aquélla estaba concebida como remedio contra el caos que sufría el país; éste era presentado como garantía de justicia y libertad.

Pero más allá de las apariencias los dos partidos rivales buscaban la consolidación del Estado Nacional como camino para facilitar el desarrollo de las fuerzas productivas. De cualquier forma la impregnación ideológica del tema contribuyó a mistificarlo en grado sumo.

Este fenómeno se vió reforzado por el hecho de que la segunda constitución federal —la de 1857— fue la bandera de la resistencia republicana ante la intervención francesa y el imperio de Maximiliano. El federalismo se transmutó así en un símbolo de independencia nacional.

Los factores evocados influyeron seguramente a los constituyentes de Querétaro para conservar la fórmula federal. Contribuyó también la reacción contra el centralismo del régimen porfirista y la necesidad de tomar en consideración la fuerza de los caudillos surgidos de la efervescencia revolucionaria. No hay que olvidar, de otra parte, la diversidad y extensión de nuestra geografía.

El sistema federal ha sido pues establecido en tres ocasiones —1824, 1857 y 1917— pero invariablemente los principios y las reglas se han

mostrado en contradicción con la realidad profunda de una Nación desgarrada. Las amenazas del exterior y la existencia de señoríos locales que fragmentaban al país hacían imperativo el fortalecimiento de las autoridades centrales, cuya lucha contra las fuerzas autónomas diseminadas en el territorio nacional es una constante histórica, independientemente de la orientación política de los regímenes que se han sucedido.

La evolución descrita nos muestra con claridad que las relaciones entre las instancias nacionales y la periferia se han visto tradicionalmente condicionadas por una doble exigencia antinómica: la de tomar en consideración el peso histórico del federalismo y la de eliminar las fuerzas locales impermeables a los controles nacionales.

Ahora bien, la originalidad del modelo mexicano de administración estatal es precisamente la conciliación de esos dos imperativos contradictorios. El resultado es el ejercicio de un federalismo ritual, anclado profundamente en los espíritus, pero cuyo contenido primigenio ha sido evacuado.

II

La Constitución de 1917 establece los elementos fundamentales de la organización territorial que se ajustan a los principios teóricos de todo sistema federal: los gobernadores y los miembros de la Legislatura local son electos por sufragio universal directo; los Estados disponen de un campo de tributación propio; participan, en tanto que tales, al ejercicio de los poderes federales y, finalmente, disfrutan de la autonomía de competencias en materia constitucional, legislativa, administrativa y presupuestaria.

El reparto de competencias entre los poderes federales y los Estados miembros se realiza de acuerdo al siguiente método; ciertas competencias son exclusivamente federales (fuerzas armadas, moneda, relaciones exteriores, telecomunicaciones), en tanto que otras pueden ser ejercidas concurrentemente, según fórmulas diversas, tales como educación, desarrollo urbano, salud pública y trabajo.

Además, a los Estados se les prohíbe un cierto número de acciones como contrapartida a las competencias estrictamente federales y a su carencia de personalidad internacional. Igualmente algunas obligaciones

les son impuestas a efecto de imprimir un mínimo de coherencia al sistema administrativo y judicial en su conjunto.

Finalmente, las competencias que no están expresamente concedidas a los poderes federales, se entienden como reservadas a los Estados.

De lo anterior se colige que los principios básicos del federalismo están presentes en las disposiciones constitucionales, hay que matizar, sin embargo, esta afirmación, dado que las competencias federales han sido ampliadas de manera sistemática, con la correlativa disminución del campo de intervención de los Estados.

Esta expansión del ámbito federal se ha dado por diversos medios. En primer término por el otorgamiento de nuevas facultades explícitas a los poderes federales, así como por una interpretación sistemáticamente maximalista de las implícitas.

La expedición de un gran número de leyes federales en materias concurrentes ha hecho que, en la práctica, éstas se ejerzan en forma casi exclusiva por las autoridades ubicadas en el centro. Hay que agregar, finalmente, la contribución del poder reglamentario del Ejecutivo federal, que se ha traducido en la creación de un número importante de entidades de la administración federal paraestatal, de las cuales algunas tienen competencias territoriales específicas.

La suma de estos factores ha contribuido a reducir notablemente el principio de que la competencia estatal es la regla y la federal la excepción. En realidad ha sido construido un andamiaje jurídico que se traduce en la existencia de lo que podría llamarse un federalismo macrocefálico.

III

Sobre la base de los desarrollos precedentes, nos interrogamos sobre la ubicación de la administración estatal en el conjunto del aparato público nacional y sobre sus relaciones con la sociedad civil.

Para ello analizamos el papel del gobernador, que, de manera esquemática hemos desagregado en tres grupos de funciones: asegurar la estabilidad y continuidad del sistema político en el Estado que se le ha confiado; arbitrar los intereses divergentes de las fuerzas locales y, finalmente, buscar la integración y coherencia de las acciones públicas a es-

cala estatal. Es evidente que estas tareas se interpenetran; su distinción pretende tan sólo dar mayor claridad a la exposición.

IV

La responsabilidad política del gobernador ante el poder central tiene como origen principal la fuente de su selección. Efectivamente es el Presidente de la República, como miembro y jefe real del Partido Revolucionario Institucional, quien dice la última palabra en lo que concierne a las candidaturas de este Partido a las gubernaturas de los Estados. Ello asegura en términos prácticos su elección.

Lo anterior no significa que el titular del Ejecutivo federal actúe en este campo de manera estrictamente unilateral. Debe tomar en consideración una serie de elementos, tanto de orden formal como real, que condicionan la decisión definitiva, a saber: el calendario de renovación y las condiciones legales de elección de los gobernadores; las presiones de las fuerzas locales y nacionales así como el equilibrio de posiciones en el interior de los sectores del Partido.

Una vez tomada la decisión, las instancias partidistas la hacen suya y el escrutinio electoral la legitima. La dinámica de este proceso marca la preeminencia del poder central y ejerce una influencia notable sobre el tipo de relaciones entre el Ejecutivo local y el federal.

Pero no es solamente por medio de la gratitud que el nivel nacional asegura la fidelidad del gobernador. Una amplia gama de medios de control opera para disuadirlo de toda tentación de insubordinación, para corregir las desviaciones eventuales o, en los casos extremos, para separarlo de sus funciones.

Esta panoplia incluye medios políticos tales como la opción siempre abierta de retomar el control del aparato estatal del PRI por medio de los delegados del Comité Ejecutivo Nacional; la ineluctable hipoteca de la carrera política del gobernador si adopta una actitud excesivamente reivindicativa; el contrapeso a su hegemonía por parte de los senadores y diputados federales; y la posibilidad de que en el caso de una crisis grave se le obligue a dimitir.

La supremacía financiera del gobierno federal ejerce una influencia considerable en el mismo sentido. El campo estatal de tributación se ha venido reduciendo en la medida en que ha progresado la política de

coordinación fiscal, cuyas manifestaciones más recientes han sido la expedición de la ley del mismo nombre, la supresión de algunos impuestos estatales por la introducción del impuesto al valor agregado, la eliminación de las casetas fiscales y la desaparición de los impuestos locales a la producción agrícola para apoyar al Sistema Alimentario Mexicano.

En su conjunto estas medidas tienden a modernizar el sistema tributario, acrecientan los fondos estatales por la vía de las participaciones (100,000 millones de pesos serán transferidos en 1981 a los Estados por este concepto, pero tienen como contrapartida no desdeñable una menor autonomía fiscal de los Estados miembros de la Federación).

Otros medios de control económico son las inversiones federales, determinantes para el desarrollo regional, y los mecanismos de préstamos y subsidios. En el terreno administrativo la influencia se da por la presencia de órganos desconcentrados federales que, por su diversidad y capacidad de acción, constituyen una presencia de primera magnitud en el ámbito local. Esto es particularmente cierto por lo que toca a los cuerpos federales de seguridad y a los órganos responsables de la construcción de grandes obras de infraestructura.

Es evidente que en caso de confrontación global y definitiva del gobernador con las instancias nacionales, éstas podrán utilizar los medios reseñados para obligarlo a transigir. Si esto falla, tienen a su disposición un recurso extremo: la desaparición de poderes en los términos del artículo 76, fracción V de la Constitución general de la República y de su ley reglamentaria, que permiten depurar en bloque a toda una fracción indisciplinada.

V

Deducir de lo hasta aquí dicho que el Presidente de la República ejerce sobre el gobernador una autoridad minuciosa, de detalle, y que éste es un personaje devaluado y sin importancia sería totalmente erróneo.

Al contrario, si el poder central asigna al gobernador como su responsabilidad fundamental el mantenimiento de la estabilidad política en el Estado, le proporciona a cambio los medios necesarios para cumplirla.

Una amplia delegación se revela necesaria a fin de hacer posible una

mediación efectiva del gobernador. No obstante, esta delegación nunca es completa, ni tampoco definitiva. Viene siempre acompañada de elementos que favorecen, en último análisis, el control del centro sobre la periferia.

La clave de esta transferencia de poderes es la concesión hecha al gobernador para que ejerza la dirección real del Partido en el poder al nivel estatal. Este control le permite pesar de manera decisiva —bajo reserva de la dosificación de posiciones y al interior del Partido la transacción con los grupos dominantes— en la designación de candidatos a la Legislatura estatal y a los ayuntamientos.

Consecuentemente, el gobernador adquiere una predominancia incontestable sobre las otras instancias locales. Para ello se sirve, además, de medios políticos, financieros, jurídicos y administrativos análogos a los que emplea hacia él el poder central.

De la simetría y complementariedad de los dos fenómenos concluimos que los mecanismos de control supraestatales e infraestatales son en realidad un único proceso en el que el gobernador es la pieza de articulación.

Esta función de intermediación hace que el gobernador sea el interlocutor principal de las fuerzas hegemónicas de la política y la economía locales. Opera como portavoz de sus reivindicaciones ante las autoridades federales y hace que las grandes directrices de éstas sean adaptadas a la realidad específica del Estado.

Dicho en otros términos, el gobernador actúa como delegado del centro en el Estado y, al mismo tiempo, como delegado del Estado ante el centro. De esta doble representación obtiene sus poderes extralegales más importantes y, sirviéndose de ellos, negocia con los factores reales de poder, afirmando así su posición y autoridad.

VI

Para estar en medida de asumir las tareas señaladas, el gobernador requiere de manera imprescindible ir más allá de las funciones que se derivan exclusivamente de su condición de jefe de la administración estatal.

Se afana en lograr el mayor control posible sobre los órganos de la administración federal desconcentrada y, aun cuando no lo logra total-

mente, sí incrementa su capacidad de respuesta a los problemas que le son planteados.

Las más recientes medidas tomadas por el Gobierno de la República para transferir funciones y recursos a las autoridades estatales se inscriben en la lógica descrita.

Los ejemplos más destacados son las reformas de 1979 que hacen al gobernador presidente del Comité Promotor de Desarrollo socioeconómico y ejecutor del Convenio Único de Coordinación, así como la transferencia a los gobiernos estatales del Programa Integral para el Desarrollo Rural a partir de 1981. La realización de reuniones anuales de los gobernadores con el Presidente de la República y de funcionarios federales y estatales especializados parecen derivarse del mismo criterio.

Lo anterior, aunado a la existencia de un número considerable de administraciones mixtas y órganos de coordinación, normalmente presididos por el Ejecutivo estatal, ha formalizado en amplia medida la posición de éste como integrador del conjunto del aparato público en el Estado. El gobernador tiende, así, a cubrir la ausencia de un jefe único de las administraciones federales representadas permanentemente en el territorio estatal.

Creemos que lo anterior configura el inicio de un proceso de replanteamiento del sistema de administración territorial en general y del estatal en particular. Todo parece indicar que se busca conciliar cuatro objetivos principales, que pueden parecer contradictorios.

El primero de ellos es la necesidad de tomar en consideración el valor simbólico del federalismo. El segundo, es de carácter político, pues busca mantener la preeminencia del poder central y consecuentemente evitar la existencia de toda fuerza local autónoma.

En tercer lugar, se trata de reducir los costos económicos y sociales de la excesiva centralización, que constituye ahora uno de los principales obstáculos al desarrollo de las fuerzas productivas.

Finalmente, se pretende atenuar la grave confusión administrativa que se deriva de la yuxtaposición de organismos federales y estatales e incluso, en algunos casos, municipales. Ello con objeto de hacer viable la planeación socioeconómica y facilitar el logro ulterior de sus objetivos.

La conjugación de estos cuatro propósitos marca las tendencias de

evolución del sistema mexicano de administración estatal: Define la voluntad de homogeneizar su operación; advierte su estrecha imbricación con los ámbitos federal y municipal; asume el valor simbólico de nuestra organización federal y se inscribe en la lógica profunda del sistema político nacional.