

El desarrollo nacional en el laberinto del centralismo mexicano

José Antonio Rosique Cañas *

La centralización ha sido una de las fuerzas constructivas más poderosas del Estado nacional en México y la respuesta social y política a las tendencias centrífugas del siglo pasado... es uno de los fenómenos más complejos y por ende más difíciles de comprender. Generalmente se observa sin destacarse su carácter histórico y su parentesco con el moderno Estado capitalista (Guerrero, 1989: 809).

EL DESARROLLO NACIONAL
DESDE LA ÓPTICA DEL CENTRALISMO



En este trabajo trataremos de hacer énfasis en cómo independientemente de la naturaleza concentradora del capitalismo, el *centralismo político-administrativo* característico del Estado mexicano, ha determinado las *políticas públicas* y las formas de *gestión administrativa* con lo que se le imprimió al *desarrollo nacional* un sesgo particular que lo ha llevado a formas

IZTAPALAPA 46
julio-diciembre de 1999
pp. 93-110

* Profesor investigador del Área de Sociedad y Territorialidad del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.

superconcentradas, que desde la década de los setenta distorsionan los procesos económicos, industriales, urbanos, demográficos, territoriales y ecológicos.

Para ello se hará referencia a la evolución, funcionamiento y organización centralizada del sector público del gobierno federal y de la élite burocrática, que gesta y opera desde el centro, dichos planes y programas, afectando en su operación y autonomía a los otros dos niveles de gobierno y a los otros dos poderes de la República, en función de reproducir condiciones para un modelo específico de acumulación.

Interesa destacar la tendencia que ha mostrado el Estado mexicano por mantener centralizado el poder político de la República, en el Poder Ejecutivo y en particular, en el gobierno federal, bajo una fórmula constitucional y metaconstitucional presidencialista, aun después de las reformas neoliberales al Estado y que le ha dado al presidente en turno una posición de poder privilegiada, al grado de desprender comentaristas como el de Daniel Cosío Villegas, quien lo catalogó como un sistema de “monarquía sexenal”.

CENTRALISMO Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO

Los esfuerzos de los regímenes posrevolucionarios por cambiar la imagen del México rural que se había caracterizado por el caudillismo militar, los compadrazgos, el nepotismo y la corrupción,

tendieron a la institucionalización de la política y la economía, consumando con el tiempo el llamado “milagro mexicano” bajo la doctrina de la “economía mixta”, que implicó una fuerte intervención y participación del Estado en el control de sectores estratégicos de la economía, sobre todo entre los años treinta y cincuenta y después en otros no tan estratégicos, pero importantes, hasta llegar a sus niveles más altos en las administraciones de Echeverría y López Portillo.

Fue tal el crecimiento del sector público estatal y paraestatal del gobierno federal, que para la década de los años setenta, se tuvieron que institucionalizar programas de *reforma administrativa*, que tendían a impulsar importantes procesos de planificación y programación presupuestal, así como de la integración de planes y programas nacionales de desarrollo urbano-industrial, de educación, de salud, de desarrollo rural y regional de desconcentración y descentralización y de impulso a polos de desarrollo.

Más adelante, tras las presiones de los movimientos sociales de los años sesenta, se dio cabida a la *reforma política* de 1978; para que la oposición pudiera participar oficialmente en política y en el siguiente sexenio (1982-1988), se buscó la manera de que la población participara en la *planeación “democrática”* a través de los Coplades, además de que en materia de programación presupuestal se implementaron los convenios únicos de desarrollo, bajo la regla

de coordinación, por parte del nivel superior de gobierno.

Con todo ello, fueron mínimos los logros alcanzados para dismantlar la maquinaria burocrático-administrativa del gobierno federal, acostumbrada a los excesos centralistas del poder Ejecutivo, del autoritarismo, del nepotismo, la corrupción y de las autárquicas decisiones, intervenciones, disposiciones e iniciativas presidenciales o de los secretarios de Estado.

Esta influyente forma de *gestión pública* centralizada y sobredeterminada por el criterio del presidente en turno, moldeó no sólo las políticas desarrollistas adoptadas entre las décadas de los treinta a los setenta, sino que distorsionó los diferentes renglones del desarrollo, imprimiéndole al país y a la sociedad en su conjunto, un espectro de ingobernabilidad y anarquía en donde los grupos de presión y de poder sacaron siempre la mejor parte.

El centralismo y los excesos del presidencialismo siguen presentes hasta finales de siglo, y prueba de ello es el amplio margen de concentración de *poder político-administrativo* y de la influencia sobre las formas de *gestión pública* de que han gozado los últimos presidentes, incluyendo al presidente Zedillo, aun en el momento de la sucesión presidencial, en que se remarca la aparente “sana distancia” del presidente con su partido, pero en la que se percibe que los valores entendidos del sistema, marcan claramente como favorito a la nominación del partido, al hom-

bre más cercano al presidente: a Francisco Labastida.

Por otra parte, a pesar de los estructurales cambios registrados en el gobierno y la administración pública, en la etapa de transición del Estado “benefactor”, al Estado “neoliberal”, el sector público del gobierno federal, se mantiene altamente centralizado y con una fuerte tendencia a depender del presidente.

Los procesos de modernización y de “transición democrática”, impulsados por la globalización neoliberal, tampoco han sido suficientes para que los grupos de poder del sistema corporativo (“líderes charros, sindicatos de gobernadores y grupos salinistas con nexos empresariales y narcos”), que alientan las fuerzas monolíticas y centralistas, permitan el dismantlamiento de la maquinaria autoritaria, base del actual sistema político.

La *desconcentración* de la administración pública federal durante la década de los setenta hacia los estados de la República, la reubicación de organismos y empresas públicas o su liquidación durante los años ochenta, no modificaron sustancialmente la superconcentración del sector público en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), pero sin embargo, dieron al gobierno federal mayor control sobre la gestión pública de sus unidades administrativas foráneas a través de delegaciones estatales, dejando de lado o debilitando la posibilidad de reformas orientadas a la *descentralización* de éstas, hacia los gobiernos estatales y municipales.

La descentralización desde ese entonces hubiera obligado al gobierno federal a poner en manos de los gobiernos estatales y municipales mayores recursos y autonomía, dando prioridad a las formas del desarrollo regional y local en detrimento de las tres grandes concentraciones urbano-industriales, configuradas plenamente desde aquella época (ZMCM, Guadalajara y Monterrey).

Su relego, distorsión y disimulo, en el que se incluye al “nuevo federalismo” de la administración zedillista, hubieran dado un sesgo diferente a los actuales fenómenos de superconcentración-dispersión y a los consecuentes desequilibrios territoriales del desarrollo propiciados por la subcultura política del “desarrollo por decreto”.

Es obvio que la solución de los desequilibrios del desarrollo en un país dependiente, no se resuelven por completo dentro los límites del Estado, aun cuando éste muestre signos de fortaleza en su capacidad de decisión para la asignación de recursos y en la determinación del tipo de proyectos, menos en el nivel de su aparato administrativo y tampoco por voluntarismos o protagonismos de los altos funcionarios de gobierno o del presidente de la República, sino que están imbricados con elementos estructurales internos y de la comunidad internacional en su conjunto.

Tomando en consideración el marco histórico-social en que se han gestado las políticas públicas del desarrollo bajo los regímenes presidencialistas, adaptadas tanto a las necesidades impuestas

por las presiones del capital externo, por las de la burguesía local y desde luego de la élite burocrática, veremos cómo esta fracción de clase que conforman los altos funcionarios de cada administración, ya incrustados en el aparato del Estado, se aferran a posiciones desde las cuales juegan un doble papel de clase: el de personal profesional tecnoburocratizado al frente de los asuntos relacionados con el desarrollo nacional y el de embriones empresariales, que por el lugar estratégico que ocupan dentro de los puestos de gobierno, mezclan atribuciones e “información de privilegio” con los intereses del capital, convirtiéndose con relativa facilidad en beneficiarios de negocios “redondos” que explican la mayoría de sus inmensas fortunas al término de cada sexenio.

PARTICULARIDADES DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Hay que reconocer que el caso mexicano bien se podría inscribir dentro de procesos más amplios que ocurrieron en forma simultánea, al menos dentro de la región latinoamericana, en donde las fórmulas de alianzas de clases también forjaron presidencialismos con liderazgos muy carismáticos en la etapa del populismo.

Su diferencia ha sido ampliamente discutida y estriba en que el Estado mexicano desde sus orígenes mostró sus peculiaridades. Este caso de excepción se distingue por varias causas:

- a) El origen “revolucionario” de su clase gobernante.
- b) Por la recomposición de clases después de la lucha armada de 1910-1920 en donde se desplazó a la vieja oligarquía terrateniente mediante la consolidación de la reforma agraria, la descomposición del ejército porfiriano y la incorporación de las masas populares al partido del gobierno.
- c) Por la reconstrucción del Estado y el proyecto pequeñoburgués de desarrollo en apoyo a sectores campesinos, obreros, de clases medias y para la burguesía local.
- d) Por la institucionalidad y constitucionalidad que se le dio a la sucesión del poder presidencial.
- e) Por el carácter “nacionalista” de su proyecto de desarrollo en contra de la burguesía extranjera y en favor del control estatal de recursos básicos y estratégicos.
- f) Por su prolongada duración en el poder (1917 a la fecha).
- g) Por su transición de lo militar a lo civil y por la relativa autonomía que la élite burocrática adquirió dentro del sistema político, hecho que le permitió planear y programar un moderno modelo de desarrollo urbano-industrial al margen de los principios constitucionales.

Un sistema político que ha sobrevivido muchas más décadas que en ninguno de los otros países de la región, hace que la clase política y en particular,

su élite burocrática, goce de muchas más prerrogativas para desarrollar la gestión gubernamental, instrumentar sus políticas públicas y hasta ser más autoritaria y más excluyente, en el momento de imponer o de instrumentar sus planes y programas nacionales de desarrollo, respecto a otros grupos de poder o de presión que se le opongan.

A esto hay que agregar la influencia, apoyo e inercias modernizadoras que se instalaron en América Latina a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, a instancia de presiones provenientes de los organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos, el Pentágono, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe; y luego el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, que impusieron las doctrinas dominantes de desarrollo para la región, y que impulsaron lo que en algunos países llegó a reconocerse como formas y logros milagrosos de desarrollo, normalmente en referencia a los ritmos de crecimiento de sus economías entre las décadas de los cuarenta a los sesenta.

Por lo que respecta a la configuración del sistema político-administrativo, la relación entre el centralismo-presidencialismo y la desconcentración, son partes consecuentes de un mismo proceso histórico que se ha ido dando dentro del aparato gubernamental, ya que son procesos que se identifican plenamente con la concentración del poder.

Contrariamente, cuando se ha dado la descentralización, ha sido tan tenue, limitada y viciada, que en poco ha coadyuvado su impacto en la definición de los proyectos de inversión para el desarrollo nacional y menos para darle un equilibrio territorial con la participación efectiva de los diferentes niveles de gobierno o entre los diferentes poderes de la República; cuando esto se ha llegado a dar ha sido porque se decidió mediante algún mecanismo diseñado desde el centro.

La pregunta central del problema gira entonces en torno al porqué la persistencia del centralismo-presidencialismo como forma primordial de gestión pública del Estado mexicano, aun cuando el desarrollo del capitalismo en la fase posmoderna de globalización neoliberal, implica estructurales procesos de desregulación y descentralización, que además conllevan a limitados, pero forzosos procesos de democratización.

El centralismo-presidencialismo como forma básica de operación de la gestión pública del gobierno federal, es parte y consecuencia de los fuertes desequilibrios que ha mostrado el desarrollo mexicano y en ello hay algo más que las simples fuerzas concentradoras del capitalismo y está dado por instancias que operan dialécticamente desde la superestructura de la formación social mexicana; se trata de formas de gestión centralizada que sirven a la élite burocrática, no sólo como mecanismo de concentración de poder, sino como una vía de acumulación capitalista en

favor de esta fracción de clase, en la medida en que la concentración de fondos del presupuesto federal bajo su control y un poder legitimado de decisión de las políticas del desarrollo, le permite manejar a discreción, acuerdos con el capital internacional para la contratación y asignación de los grandes proyectos de inversión, así como el manejo de fondos revolventes y partidas especiales que se utilizan en provecho de sus intereses de fracción de clase y para beneficio personal.

Se trata de fuerzas lo suficientemente eficientes que tienen que ver con una de las tantas formas de acumulación capitalista de la que se han beneficiado "marginamente" varias generaciones de esta élite burocrática, como para darle al desarrollo nacional un sesgo diferente del que toma en las sociedades industrializadas, en donde la burguesía se mantiene separada del Estado, en tanto que éste opera como institución de clase y por lo tanto a su servicio.

La intención es profundizar en el estudio de estos fenómenos, con la finalidad de poner al descubierto aquellos sistemas y formas de organización gubernamental que por inoperantes en el pasado, se deben superar, para que mediante trabajo científico y orientación política, se vayan implementando formas de gobierno y de administración pública que den paso a un desarrollo sustentable.

El propósito es desentramar el funcionamiento de esta maquinaria insustancialmente trastocada en la lucha

política de las oposiciones, que sigue reproduciendo sistemas autoritarios y antidemocráticos que sirven de refugio a mafias de arrogantes funcionarios formados pacientemente dentro de sus redes y códigos de conducta, que accionan perpetrados desde trampas jurídico-administrativas y laberintos técnico-burocráticos, que han sido construidos deliberada y tendenciosamente para usufructuar en favor de esta fracción de clase los máximos beneficios del esfuerzo nacional, protegidos por la inmunidad que les da la legitimidad institucional del sistema y que además los habilita con suficiente autoridad como los únicos portadores del conocimiento del sistema, argumentando el tiempo que lleva su partido en el poder. Esto es una realidad de la que tienen conciencia, por ello la célebre frase de la campaña zedillista en 1994: "Yo sé cómo hacerlo"

ORIGEN E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CENTRALISMO

La inercia centralizadora y concentradora que se vive en México, data desde los aztecas; su sistema que duró por lo menos cien años, hasta la llegada de Cortés, era altamente centralizado, despótico y basaba su dominio en la imposición de tributos, tanto en especie, como en mano de obra esclavizada de los pueblos conquistados.

La Colonia, los primeros gobiernos independentistas como el de Santa Anna, luego los de Juárez y Maximiliano y des-

pues durante el porfiriato, no alteraron, sino más bien afianzaron su poder sobre aquellas estructuras centralizadas.

En México se adoptó de manera oficial la forma federal de gobierno; pero aun con estos antecedentes los países de la región latinoamericana eran por la naturaleza de su pasado, mucho más centralizados que los países en donde se originaron estas ideologías; sus gobiernos por lo regular dispusieron de hecho y de derecho, de poderes más amplios que los gobiernos locales, dejando muy poca autonomía a la iniciativa de éstos.

Tocqueville definió la esencia del centralismo de esa forma de gobierno en los siguientes términos:

...un cuerpo único situado en el centro del reino que reglamente la administración pública de todo el país; un mismo ministro dirigiendo casi todos los asuntos interiores en cada provincia, un solo agente que resuelva los detalles de dichos asuntos; nada de cuerpos administrativos secundarios ni de cuerpos que puedan actuar sin que se les autorice previamente (Baca, 1985: 35).

En el caso de México la colonización se basó en incursiones organizadas desde el "centro" hacia las diversas regiones del territorio; en la medida en que otras regiones pobladas por indígenas eran conquistadas y quedaban bajo el control central, desde su capitania en la sede de la Nueva España, Cortés las subordinó nombrando a las

autoridades, acto seguido del reparto de las mercedes y las nuevas encomiendas (Cué Cánovas, 1974: 45-53).

Es obvio que las tradiciones precortesianas y coloniales acostumbraron en exceso a los hispanoamericanos, al despotismo y a la centralización virreinal por lo que el federalismo adoptado a principios del siglo pasado, se convirtió más en un formalismo jurídico y una quimera ideológica, que en una conquista real para la constitución del nuevo Estado.

Así, el “centralismo-caudillismo” se convirtió en la primera forma real de gobierno de los estados oligárquicos y se prolongó hasta los años treinta del siglo xx, en que las luchas y pugnas entre los grupos revolucionarios, permitieron transitar hacia el “centralismo-presidencialismo”, institucionalizado en la etapa cardenista.

De esta manera, cuando las transformaciones económicas y sociales exigieron mayores poderes para el presidente, fue fácil reconocer su existencia en la Constitución o adaptarla mediante el recurso de la “iniciativa o el decreto presidencial”; por eso el actual presidencialismo encuentra parte de su arraigo en aquellas formas y usos de control político, históricamente dados a lo largo de seis siglos.

La forma de gobierno federal nace pues con una intención descentralizadora que tiende al respeto y delimitación de facultades y funciones políticas de los gobiernos locales. Esta forma se basa

originalmente en un pacto constitucional entre entidades políticas y territoriales, en el que se conviene la unión para la formación de un Estado. La unión del nuevo Estado y su vida normativa, se plasma en una constitución; la estructura de su ley es diferente a la del Estado centralista: en el sistema federal, la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella, pero que entre sí están coordinados. De estos órdenes que son el federal y el de las entidades federativas, ninguno de ellos, en teoría, puede por sí mismo cambiar las disposiciones de la ley creadora que les señala sus obligaciones y derechos respectivos (Carpizo, 1973: 15).

Esta es la manera formal de entender el federalismo y su esencia descentralizadora. La descentralización política es la contraparte del centralismo, además del resultado nato de la forma federalista de organización político-territorial.

La desconcentración aparece como expresión del centralismo bajo formas administrativas y organizacionales para acercar al aparato de gobierno, con las necesidades de la ciudadanía de las diferentes provincias; cuando se aplica bien bajo la doctrina federalista del equilibrio entre los tres niveles de gobierno, favorece su colaboración en el planteamiento y remedio de problemas con aportaciones propias, permite conocer con mayor proximidad la realidad y aspiraciones de los habitantes objeto de la atención, propicia celeridad en el

despacho de los asuntos propios del gobierno federal en tanto instancia superior de gobierno, elimina el trabajo rutinario en áreas normativas centrales y contribuye a perfeccionar la planeación y el control de la administración central a través de sus órganos desconcentrados, además de servir de tránsito a la descentralización.

El problema es cuando se trata de la única o la preponderante forma administrativa de presencia gubernamental en los estados, como fue en el caso de México, ya que ésta sólo refuerza las formas de gestión centralistas, dominando el escenario en que operan los gobiernos de las localidades, para terminar subordinándolos a un proyecto de desarrollo diseñado desde el centro, que por lo regular concentra en unas cuantas regiones y proyectos, los recursos presupuestales y materiales de que se dispone, en detrimento del resto de la zonas del país y de la mayoría de los sectores sociales que lo impulsan.

CENTRALISMO Y DESCONCENTRACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO MEXICANO

De acuerdo con Arturo Sotomayor:

La desconcentración administrativa, viene a ser la preparación de un organismo, en tránsito a la descentralización. La distinción entre descentralización y desconcentración es fácil de hacer, la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, ella es totalmente ex-

traña a la descentralización, consiste en aumentar las atribuciones de las autoridades locales centralizadas y de este modo descongestionar al Poder Central en provecho de sus representantes locales (Sotomayor, 1980: 23).

El centralismo invocado en su momento para propiciar la igualdad, desarrollar armónicamente al país y evitar concentraciones de poder locales, es ineficaz en sus dimensiones actuales para realizar el proyecto nacional determinado por la Constitución y los intereses de la sociedad civil.

De hecho actualmente existe en las conciencias federalistas la tesis de que sólo se puede administrar eficientemente de cerca, por lo tanto es tarea primordial evitar la concentración del poder, sea político, administrativo, económico o cultural en órganos, grupos, personas o regiones (Instituto Nacional de Administración Pública —INAP—, 1985: 3).

Hay que desconcentrar para descongestionar el centro, para equilibrar poderes, para brindar el servicio a los que lo demandan (Pardo, 1985: 43).

No obstante este consenso, dada la situación de los múltiples caudillos levantados en armas, la estrategia del sistema naciente, fue el aglutinamiento, los jefes revolucionarios y los sectores sociales y regionales que representaban, en el PNR, con lo que se permitió legitimar los procesos electorales y contar con una plataforma corporativizada pluriclasista, que se utilizó para llevar a cabo el “proyecto de desarrollo de la Revolución”.

En este sentido, Adolfo Gilly plantea que:

La revolución destruyó el viejo Estado de los terratenientes y la burguesía exportadora. Se cortó la vía de transformación de los terratenientes en burguesía industrial y ésta tomó un nuevo origen, especialmente en la pequeña burguesía que utilizó el aparato estatal como palanca de acumulación capitalista (combinándose, por supuesto, con los restos de la clase terrateniente). Esto es, se dio la transición del Estado nacional oligárquico al Estado moderno (Gilly, 1983: 17-19).

La construcción de este Estado moderno, implicó la destrucción del viejo esquema de autoridad senil de la oligarquía terrateniente que encabezó Porfirio Díaz, por la nueva autoridad construida a base de un entramado político-social más complejo, que iba a ser por el presidente de la República en turno, sentado y posesionado de todos los poderes que le daba la investidura de la "Presidencia Imperial" (Krauze, 1997).

El maximato como forma transitoria de aquella autoridad posrevolucionaria, fue también superado, después de la victoria política de Cárdenas sobre Calles. Este hecho representó un control férreo sobre las masas organizadas, la afirmación del presidencialismo y el fortalecimiento del Estado, condiciones todas para entrar a la nueva etapa de acelerado y estable crecimiento capitalista (Aguilar Camín, 1983: 19).

Vistas así las consecuencias políticas de la Revolución, se puede estar de acuerdo en que la democracia ha sido considerada como causa de la pérdida del régimen de Madero y como una utopía ajena a la historia de México (Córdova et al., 1994: viii).

Ya en la etapa posrevolucionaria, la omnipresencia del Estado requirió de un aparato burocrático no tanto eficiente, pero sí tan amplio como lo exigía el tránsito del Estado "liberal oligárquico" al Estado "populista benefactor". En este sentido se pudo dar la mezcla de bonapartismo y autoritarismo plebiscitario, con la supremacía de un Ejecutivo fuerte que contaba con la legitimidad que le dieron sus orígenes revolucionarios (Córdova et al., 1994: 1-64).

A partir de mediados de los años cuarenta la generación civil de los nuevos gobernantes, empezando por Miguel Alemán, contó con una maquinaria político-administrativa que le permitió todo tipo de excesos en el uso del poder y de los recursos del Estado; si no se llegó a la tiranía de la tecnoburocracia, salvo en momentos críticos, fue porque la "administración" estuvo anclada en compromisos políticos que la obligaban a representar en muchos casos y momentos importantes, a sectores populares a los que no se podía dejar de servir como interlocutor legítimo (Pardo, 1995: 24).

Por eso mismo, la democracia, el federalismo, la vida republicana y la descentralización, tuvieron que dar paso al tardío proyecto nacional de industrialización dependiente, con un desarrollo

urbano híbrido caracterizado por altos índices de éxodo demográfico campocidad, para iniciar de esta manera, la carrera hacia una de las más grandes concentraciones urbano-demográfico-industriales, pero con amplios sectores pauperizados que poco a poco se fueron haciendo en los suburbios de la capital sobre las pendientes de las montañas que conforman el valle de México.

La presencia de los efectos nocivos de la alta concentración, en un país en donde el Estado surgió de origen con un aparato burocrático altamente centralizado, la planificación para el desarrollo, la “reforma administrativa” y las políticas y programas de desarrollo regional, en la práctica fueron de vocación centralista y desconcentradora. Así, la élite burocrática logró imponerse por sobre el sistema político, atentando contra el régimen federal que ampara la Constitución y, sobre todo, contra un modelo de desarrollo territorialmente equilibrado (Pardo, 1995: 26).

EL CENTRALISMO EN LA DIMENSIÓN DEL ESTADO MEXICANO

Para quien colabora en la federación, la tentación de centralizar es muy grande y muchas veces los titulares de las dependencias estiman que si se desconcentra, se descentraliza, pero paradójicamente, si se desconcentra bien, se sofistican el control político y la centralización (Castelazo, 1985: 74).

En el caso mexicano, para lograr la unidad después de la Revolución, se le dieron atribuciones de excepción al poder Ejecutivo, con lo que se afianzó la forma de gobierno presidencialista, en un país en donde el caudillaje y los cacicazgos fueron instituciones practicadas por siglos. Esta situación, re-concentró las decisiones importantes en un solo poder y en particular, en una sola persona.

Los poderes excepcionales que tiene el presidente de la República tanto de hecho, como de derecho, lo convierten en el “hombre fuerte” del país durante 6 años. Es difícil encontrar en otra parte del mundo, un jefe de Estado con tanto poder dentro de su país; por eso, en algún momento, Mario Vargas Llosa, calificaría a nuestro sistema político como: “la dictadura perfecta”.

Si a esto agregamos que las estrategias de incorporación de México al capitalismo en la etapa posrevolucionaria, recayeron sobre los “hombros” de los caudillos revolucionarios que fueron llegando a la presidencia en coyunturas de violencia interna y extremas presiones externas por un lado y por el otro, dentro del gobierno con una situación financiera precaria, tendremos que la política de desarrollo se limitó a abrir las puertas al capital extranjero para iniciar un segundo periodo de industrialización (el de la “sustitución de importaciones” con crecimiento “hacia dentro”) y fomentar el desarrollo incipiente de una burguesía nacional con la que se ligó desde el principio la nueva

élite gubernamental y que sirvió de contrapeso a la fuerte presencia de la burguesía extranjera.

Este débil grupo en el poder a base de alianzas tuvo que sentar las bases para un Estado corporativo de corte populista, que le permitió reservarse el derecho de monopolizar algunos renglones básicos de los recursos naturales previstos en la Constitución, enfrentar la expropiación petrolera a pesar de las fuertes presiones internacionales y más adelante de participar en muchas otras ramas, que con el tiempo dieron origen a un numerosísimo grupo de organismos gubernamentales (1155), con los que se formó la administración paraestatal, bajo la doctrina de la “economía mixta” y que en septiembre de 1982, culminó con la incorporación de la banca nacional.

EL PRESIDENTE FRENTE AL PRESIDENCIALISMO

Sólo en el contexto del caso particular, en donde se observa a cada presidente bajo el amplio margen de acción y operación político-económica y frente al enorme aparato burócratico-administrativo bajo su mando y en cierta forma a su servicio, es posible comprender los efectos prácticos del presidencialismo, por sobre las formas de gestión centralizada en su persona y más cercanos colaboradores, que finalmente son las que materializan el quehacer del Esta-

do. Tomemos el ejemplo de la administración lópezportillista para ver lo que un presidente en turno puede entender sobre su papel una vez llegando al poder.

López Portillo fue uno de los más conspicuos en su forma de asumir y potenciar los excesos del presidencialismo, al menos hasta ese momento; el que rebasó los límites de lo acostumbrado; el que llegó al tope del nepotismo y de las excentricidades centralizadoras; hecho que sólo fue posible, por la manera de asumir en México la investidura de “*la Presidencia Imperial*”.

Haciendo analogía de una cita de Lucas Alamán en relación a la personalidad de los criollos y en particular a don Antonio López de Santa Anna, el mismo Krauze, retrata en ella al ex presidente López Portillo:

...de ingenio agudo, pero al que pocas veces acompañaba el juicio o la reflexión; prontos para emprender y poco prevenidos en los medios para ejecutar; entre-gándose con ardor a lo presente y atendiendo poco lo venidero; pródigos en la buena fortuna y pacientes y sufridos en la adversidad (Krauze, 1997: 385).

“Fui educado en la hidalguía” (López Portillo, 1995: 19); “Soy el fiel de la balanza”, fue otra de sus frases célebres que reflejan el carácter autárquico del sistema político mexicano; fue expresada cuando se le preguntó respecto al “destape” de su sucesor y quién o cómo sería el procedimiento para designarlo.

Todos los expresidentes de México, al menos desde Miguel Alemán, habrán experimentado una sensación parecida en lo que se refiere a saberse el principal responsable de los destinos de la nación y por ende, en un sistema como el mexicano, el hombre más poderoso del país.

Las razones de ello tienen que ver, indudablemente, con el peso que tiene esta institución y su encarnación en la figura del presidente de la República, en la vida nacional. Aun cuando es obvio que su aplicación y funcionamiento le dieron a México el beneficio de largos episodios históricos de estabilidad política, también debemos estar de acuerdo en que ha sido un obstáculo para el avance de la democracia, el desarrollo y la descentralización.

Para reafirmar el peso psicosocial y subjetivo que se le da, recordemos que hace poco, con motivo de la visita del presidente Zedillo al puerto de Acapulco para evaluar los daños del ciclón "Paulina", cuando ante la "insolencia" de un senador de la oposición que lo interrumpió durante su exposición, al no encontrar mejor forma para refutarlo, el presidente fue tajante: "respete mi investidura"; continuó con su discurso y el detractor fue prácticamente borrado de la escena.

En eso quedó el desaguisado, pero confirma la actitud de superioridad y arrogancia en que se ponen los presidentes cuando, ante cualquier situación fuera de los controles convencionales, echan mano de ese margen que les da la tradición de subordinación y

sumisión del mexicano, frente a la imagen de la institución e investidura presidencial.

Las fuentes de poder real del presidencialismo mexicano han sido materia de reflexión e investigación desde sus orígenes en la época de Santa Anna, Juárez y Porfirio Díaz, hasta los momentos recientes por los que ha pasado. La primera y más importante es la que se encuentra en la legalidad constitucional, que le da elementos importantísimos de control y supremacía sobre el Poder Legislativo y como consecuencia de ello, también sobre el Poder Judicial.

De hecho, el presidente concentra la facultad real de legislar a través del recurso de la "iniciativa presidencial", como producto de la experiencia del Ejecutivo de aplicar cotidianamente las disposiciones legales, pues es en esa práctica y virtualmente en ninguna otra, en la que se legitiman los cambios, las reformas o las propuestas de nuevas leyes. A esto podemos agregar el "derecho de veto" del Ejecutivo a los "proyectos de ley" que proponga el Legislativo cuando éstos no sean de su aprobación, así como el papel que juega el Ejecutivo en la "publicación" de las nuevas leyes, requisito indispensable para su obligatoriedad.

Debemos agregar además, su preponderancia en materia de tratados internacionales, reglamentos y la facultad exclusiva en materia de suspensión de garantías individuales, por no mencionar otras más en materia de salubridad general, agraria y las derivadas de la

regulación económica de las importaciones y exportaciones, sin olvidarnos de su papel de “máximo jefe” de las fuerzas armadas.

La segunda y también muy importante para el tema que aquí se trata, es la que se refiere a las atribuciones del Ejecutivo sobre el gasto público, el presupuesto y la contabilidad, sobre todo con un Estado tan decisivo y participativo en la economía, al menos hasta hace una década y en donde destaca la ausencia de contrapesos en cuanto a mecanismos de control del ejercicio del gasto.

Otra tercera, es la insuficiencia de garantías y mecanismos de protección de los derechos de los gobernados, frente a los actos del más importante de los poderes en México, como lo es el Ejecutivo.

Por último, para no mencionar otras más, sólo reafirmaremos la importancia de ser el “presidente honorario” del partido dominante, que hasta la década pasada gobernaba prácticamente a todo el país, en sus tres niveles de gobierno y con dominio casi absoluto en los tres poderes de la República.

Ante este escenario de omnipotencia, al momento de su destape y conforme van pasando los días después de la toma de posesión cada presidente debe experimentar una sensación de poder extremo. En el caso de López Portillo “debió entrar en trance místico. El destino, la historia, el misterio, el cosmos, la providencia lo convertirían en el gran *tlatoni* de México. Quizá se sentía más que nunca Quetzalcóatl” (Krauze, 1997:

390); (personaje central en una de sus obras literarias). Sin embargo, para no especular con apreciaciones ajenas, se pueden analizar las que él mismo hizo sobre este asunto recientemente, al referirse a su mandato presidencial, en otra de sus obras:

Ya fui presidente. Ya fui el hombre, políticamente, más importante de mi Patria, en un Tiempo... Llegué al puesto más alto al que puede llegar un mexicano y con eso recibió satisfacción mi vanidad... (López Portillo, 1997: 49).

De la manera en cómo concebía el momento en que le tocó gobernar a México y su responsabilidad ante la historia, nos dice:

El gran mérito de una Revolución, consiste en cambiar las cosas tras construir un Estado que se haga responsable del principio y del camino. O se carece de instrumentos... me vi frente a un mundo en el que tenía que escoger; capital o trabajo, y determinado por mis raíces, me incliné por el trabajo y el nacionalismo, y tomé decisiones extremas con las que comprendí que agotaba yo las medidas revolucionarias que me permitía la Constitución... nacionalizamos la banca concesionada y establecimos el control de cambios. Al salirme de la ortodoxia monetarista choqué con el sector empresarial y los gurús extranjeros... Se me acababa el tiempo.

Simplemente comprendí que conmigo se había agotado un Proyecto Nacional

Revolucionario. Fui el último presidente de la Revolución (López Portillo, 1997: 49-57).

Nótese la conjugación permanente en primera persona al referirse a procesos históricos de toda una nación.

Resulta obvio que la inercia concentradora de poder, que se había venido dando desde los primeros años posrevolucionarios, impidió que encontraran eco las demandas y expectativas que fueran en el sentido de la descentralización y cuando hicieron acto de presencia en la década de los setenta, fue sólo en los discursos y en los prolegómenos de los planes y programas oficiales de las administraciones. De hecho, cuando en realidad apareció algo serio relacionado o parecido a eso, se trató de la desconcentración, es decir, algo que iba en el sentido exacto que favorecía al sentir y a la personalidad del presidente en turno y del sistema político-administrativo que lo había llevado al poder.

El centralismo ha sido puntal de las políticas fundamentales del gobierno. Primero imperó con la idea de salvaguardar la unidad del mando político-militar, inhabilitar movimientos separatistas en el territorio nacional y consolidar un régimen independiente y soberano (Gutiérrez, 1985: 89), que le dio al Estado y sus gobernantes, el margen mínimo de operación, para implementar las políticas de desarrollo, según el momento de que se trate. Pero una vez consolidado el poder después de la ad-

ministración cardenista, la élite burocrática a que dio lugar, se refugió en ese aparato centralizado de poder, para convertirlo en uno de los mecanismos clave para su reproducción y para mantenerse como clase gobernante.

Al mantenerse la resistencia a la redistribución de poder y a la descentralización, entonces tendrá ineludiblemente que acelerarse la desconcentración para que, a su vez, ésta asegure la eficiencia de la centralización (Gutiérrez, 1985: 89). Esto pareció desvanecerse de mediados de los ochenta en adelante, cuando los sismos de 1985 arreciaron la crisis y se hizo más palpable durante la elección presidencial de 1988, pero el discurso modernizador del "liberalismo social" de Salinas de Gortari volvió a poner la balanza centralista del lado del presidente y del gobierno federal.

IMPLICACIONES TEÓRICAS DEL CENTRALISMO, LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA DESCONCENTRACIÓN PARA EL DESARROLLO NACIONAL

Aunque en última instancia, en los sistemas centralizados la mayoría de las formas de la desconcentración, aleja del principio federativo y de la descentralización, hay que tener en cuenta, que no por ello se deberá tender solamente a descentralizar, pues esto, ni en la forma más pura de federalismo encuentra sentido, ya que siempre se habrán de reservar para el gobierno fe-

deral, conjuntos de facultades, funciones y atribuciones que son propias a su naturaleza de órgano superior de gobierno que debe ejercer el tutelaje sobre los otros niveles de gobierno; para ello y sólo para ello es que se debe reservar el recurso de la desconcentración. Con un proceso en sentido contrario, estaríamos asistiendo a la desaparición de la forma original de gobierno, producto del pacto federal, es decir, estaríamos en presencia del surgimiento de entes independientes.

La descentralización por su parte, siempre estará ahí como recurso, para avanzar en el equilibrio de poderes entre los pactantes y en el perfeccionamiento del federalismo y la democracia, incluyendo el reconocimiento de las autonomías locales.

En este orden de ideas, tanto la desconcentración como la descentralización son fenómenos político-administrativos dependientes de la forma cómo se estructura el Estado, sus provincias y el grado de desarrollo político de la sociedad que lo engendra.

Dado el origen absolutista y centralizado del Estado moderno y el carácter concentrador del capitalismo, como modo de producción dominante, tendremos que las tendencias concentradoras a nivel del aparato político-administrativo del gobierno, son parte de su naturaleza innata. De ahí la relación histórico-dialéctica entre desconcentración y descentralización, pues en la medida en que el desarrollo de las fuerzas productivas sociales ha requerido de mayor

productividad y eficiencia por parte del aparato gubernamental, éste ha tenido que implementar reformas administrativas eficientistas, como la simplificación de trámites, la capacitación de personal y la desconcentración territorial, funcional y de recursos, pero bajo control centralizado.

La descentralización ha tenido que relegarse y, en el mejor de los casos, emerger subordinada a otras formas de control político ideológico, sobre todo en los gobiernos de los países en donde las economías de enclave y dependiente, pueden operar bajo niveles de productividad menores a los de los países desarrollados, debido a las formas de explotación extensiva, que implantan sobre los recursos naturales y la población autóctona.

El centralismo, el presidencialismo y la desconcentración como estrategias y técnicas de control y dominación sobre recursos y decisiones, son formas que obedecen a una etapa inferior de desarrollo del capitalismo dependiente, en la que la colectividad territorial del centro se pone por encima de las colectividades periféricas, con el auxilio de las oligarquías locales, formadas principalmente por caciques modernos del campo y las ciudades.

Por su parte, el parlamentarismo, el federalismo, la descentralización, el municipalismo, la democracia y sobre todo las figuras de organismos no gubernamentales y otras instituciones que se incuban en el seno de la sociedad civil posmoderna obedecen a una etapa su-

perior, en la que las fuerzas productivas sociales locales, alcanzan un nivel de desarrollo más elevado y en el que las relaciones sociales de producción ponen a estas colectividades en un nuevo esquema de equilibrios, que permiten que las formas de reproducción sean más autónomas, eficientes y directas, es decir, más “democráticas”.

CONCLUSIÓN

El sistema político reconstruido en los años posrevolucionarios requirió de reconcentrar el poder para sentar las bases de un desarrollo sustentable, pero al término del llamado “milagro mexicano”, la élite gubernamental no tuvo ni la intención ni la capacidad para desmontar la inmensa maquinaria burocrático-administrativa que se forjó durante cuatro décadas de poder omnímodo. Por el contrario casi todos los esfuerzos por modernizarla y hacerla más eficiente sirvieron más para sofisticarla, endurecerla y llevarla a los límites del autoritarismo y la corrupción, con lo que el desarrollo del país fue cautivo de los intereses y la percepción unipersonal del presidente y bajo su voluntad, de un reducido grupo de altos funcionarios y empresarios (el grupo de los científicos en la época del porfiriato), habilitados como los planificadores oficiales del desarrollo.

La reforma administrativa, los planes nacionales de desarrollo, la programación presupuestal, los programas regio-

nales para los polos de desarrollo, los de desconcentración y descentralización, la planeación democrática, los convenios únicos de desarrollo entre federación y gobiernos de los estados e incluso el proyecto del nuevo federalismo, han sido más parafernalia de tecnicismos modernizantes, que factores reales para transitar a un desarrollo democrático, apegado a los principios constitucionales del pacto federal y el municipio libre, por lo que la concentración urbano-demográfico-industrial en unas cuantas áreas del país y la dispersión en medios rurales desolados por la descapitalización, son la característica fundamental del subdesarrollo de fines de siglo, asociado a la globalización neoliberal que impera en el México de las finanzas y las industrias maquiladoras del país.

Por lo tanto, se debe reconocer que la lucha por el poder que se da en el escenario de la sucesión en el 2000 por sí sola no engendra los cambios que se requieren para llevar al país a una etapa superior de desarrollo en la línea que aquí se señala, incluso considerando que, como se dice en la jerga política, “el PRI quede fuera de los Pinos”.

La posibilidad de un replanteamiento para el desarrollo descentralizado, democrático y con equilibrio territorial y social, se puede vislumbrar sólo mediante la transición hacia una etapa de renegociación política del pacto federal, en la que, desde luego, tendrán que actuar como protagonistas principales los amplios sectores de la sociedad civil que

conforman todas las colectividades territoriales representadas formalmente a través de sus entidades políticas y en la que además deberán considerarse seriamente las autonomías locales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor
1983 *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*, Universidad Nacional Autónoma de México/Nueva Imagen, México, 150 pp.
- Baca Rivero, Jaime
1985 "Descentralización y desconcentración", en *Revista de Administración Pública*, núms. 67-68, julio-diciembre, INAP, México, pp. 33-42.
- Carpizo, Jorge
1973 *Federalismo en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, México, 176 pp.
- Castelazo, José R.
1985 "A mayor desconcentración administrativa mayor concentración política" en *Revista de Administración Pública*, núms. 67-68, julio-diciembre, INAP, México, pp. 65-76.
- Córdova, et al.
1994 *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, Aldus, México, 247 pp.
- Cué Cánovas, Agustín
1974 *Historia económica y social de México 1521-1854*, Trillas, México, 422 pp.
- Gilly, Adolfo
1983 "La guerra de clases en la Revolución Mexicana (revolución permanente y auto-organización de las masas)", en Adolfo Gilly et al., *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*, Nueva Imagen, México, 150 pp.
- Guerrero, Omar
1989 *El Estado y la administración pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 812 pp.
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías
1985 "Burocracia federal en los estados de la República. Descentralización o desconcentración", en *Revista de Administración Pública*, núms. 67-68, julio-diciembre, INAP, México, pp. 89-94.
- INAP
1985 *Revista de Administración Pública*, núms. 67-68, julio-diciembre, México.
- Jeannetti, Elena
1985 "La desconcentración política y la desconcentración administrativa. Base del desarrollo nacional", en *Revista de Administración Pública*, núms. 67-68, julio-diciembre, INAP, México, pp. 15-32.
- Krauze, Enrique
1997 *La Presidencia Imperial*, Tusquets Editores, México, 515 pp.
- López Portillo, José
1995 *Mis Tiempos*, Nueva Imagen, México, 327 pp.
1997 *Umbral*, Nueva Imagen, México, 181 pp.
- Pardo, Ma. del Carmen
1985 "La desconcentración. ¿Para qué?", en *Revista de Administración Pública*, núms. 67-68, julio-diciembre, INAP, México, pp. 43-50.
1995 *La modernización administrativa en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 169 pp.
- Sotomayor, Arturo
1980 "Finta democrática. Desconcentración administrativa", en *Uno más uno*, 21 de abril.