



CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

INNP INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C.
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

 Años
al servicio
de México

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



LOS AVANCES DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO: 1955-2015

III. LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LOS AVANCES DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO: 1955-2015

TOMO I: LA ECONOMÍA Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

TOMO II: LA VIDA SOCIAL

TOMO III: LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TOMO IV: LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA

**LXII LEGISLATURA CÁMARA DE DIPUTADOS
H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA

DIP. JULIO CÉSAR MORENO RIVERA PRESIDENTE (PRD)

VICEPRESIDENTES

DIP. TOMÁS TORRES MERCADO (PVEM)

DIP. FRANCISCO ARROYO VIEYRA (PRI)

DIP. MARTÍN ALONSO HEREDIA LIZÁRRAGA (PAN)

DIP. LIZBETH EUGENIA ROSAS MONTERO (PRD)

SECRETARIOS

DIP. FRANCISCA ELENA CORRALES CORRALES (PRI)

DIP. SERGIO AUGUSTO CHAN LUGO (PAN)

DIP. GRACIELA SALDAÑA FRAIRE (PRD)

DIP. JAVIER OROZCO GÓMEZ (PVEM)

DIP. MERILYN GÓMEZ POZOS (MC)

DIP. MAGDALENA DEL SOCORRO NÚÑEZ MONREAL (PT)

DIP. LUIS ANTONIO GONZÁLEZ ROLDÁN (NA)

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

DIP. MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA PRESIDENTE Y COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PRI)

DIP. RICARDO ANAYA CORTÉS COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PAN)

DIP. AGUSTÍN MIGUEL ALONSO RAYA COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PRD)

DIP. ARTURO ESCOBAR Y VEGA COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PVEM)

DIP. JUAN IGNACIO SAMPERIO MONTAÑO COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (MC)

DIP. ALBERTO ANAYA GUTIÉRREZ COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PT)

DIP. MARÍA SANJUANA CERDA FRANCO COORDINADORA DEL GRUPO PARLAMENTARIO (NA)

SECRETARÍA GENERAL

MTRO. MAURICIO FARAH GEBARA

LIC. JUAN CARLOS DELGADILLO SALAS

LIC. FRANCISCO DE JESÚS DE SILVA RUIZ

SECRETARIO GENERAL

SECRETARIO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS

SECRETARIO DE SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA FINANZAS PÚBLICAS

DIP. CECILIA GONZÁLEZ GÓMEZ

MTRO. PEDRO ÁNGEL CONTRERAS LÓPEZ

PRESIDENTE DEL COMITÉ

DIRECTOR GENERAL

CONSEJO DIRECTIVO INAP 2014-2017

Carlos Reta Martínez
Presidente

Carlos F. Almada López
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Ricardo Uvalle Berrones
Vicepresidente

Harvey Gutiérrez Álvarez
**Vicepresidente para los IAPs
de los estados, 2015-2016**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

IN MEMORIAM

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna

José Attolini Aguirre

Enrique Caamaño Muñoz

Antonio Carrillo Flores

Mario Cordera Pastor

Daniel Escalante Ortega

Gabino Fraga Magaña

Jorge Gaxiola Zendejas

José Iturriaga Sauco

Gilberto Loyo González

Rafael Mancera Ortiz

Antonio Martínez Báez

Lorenzo Mayoral Pardo

Alfredo Navarrete Romero

Alfonso Noriega Cantú

Raúl Ortiz Mena

Manuel Palavicini Piñeiro

Álvaro Rodríguez Reyes

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Raúl Salinas Lozano

Andrés Serra Rojas

Catalina Sierra Casasús

Ricardo Torres Gaitán

Rafael Urrutia Millán

Gustavo R. Velasco Adalid



Los Avances del México Contemporáneo: 1955-2015
Directorio de la Obra

Pedro Ángel Contreras López
Director General del Centro de Estudios de
las Finanzas Públicas de la H. Cámara de
Diputados

Carlos Reta Martínez
Presidente del Consejo Directivo del INAP

Ildelfonso Morales Velázquez
Director de Estudios del
Presupuesto y Gasto Público
Centro de Estudios de
las Finanzas Públicas de la
Cámara de Diputados

Francisco Javier Gómez Velázquez
Director de la Escuela Nacional
de Profesionalización Gubernamental del
INAP

Raúl Martínez Almazán
Coordinador General de la Obra

LOS AVANCES DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO: 1955-2015

III. LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los Avances del México Contemporáneo: 1955 – 2015

TOMO III. La Política y la Administración Pública

Derechos reservados conforme a la Ley

Primera edición: julio de 2015

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-9423-37-7

ISBN TOMO III: 978-607-9423-40-7

© Cámara de Diputados. LXII Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza; C.P. 15960 México, Distrito Federal.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (CEFP).

Av. Congreso de la Unión 66, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza; C.P. 15960 México, Distrito Federal; Edificio I, Nivel 1.

www.cefp.gob.mx

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-9026-54-7

ISBN TOMO III. 978-607-9026-57-8

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

50 81 26 57

www.inap.org.mx

Publicación de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) y del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (**INAP**), integrada por cuatro tomos: Tomo I: La Economía y las Finanzas Públicas, Tomo II: La Vida Social, Tomo III: La Política y la Administración Pública, Tomo IV: La Educación y la Cultura.

La titularidad de los Derechos de Autor corresponden a la Cámara de Diputados y al Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (**INAP**) por partes iguales de conformidad con la Ley Federal del Derecho de Autor.

El contenido de la obra, análisis, juicios de valor, opiniones, conclusiones y sus anexos son estrictamente responsabilidad de los autores. La Cámara de Diputados, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (**CEFP**) y el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (**INAP**) no asumen responsabilidad alguna por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

LA POLÍTICA. INTRODUCCIÓN.

Miguel Ángel Osorio Chong.¹

La obra que el lector tiene en sus manos ha sido coordinada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la Cámara de Diputados, con el propósito de propiciar la reflexión sobre las transformaciones políticas de mayor trascendencia que nuestro país ha experimentado en las últimas décadas. Agradezco a ambas instituciones la invitación a presentar este tomo y la oportunidad de compartir algunas ideas al respecto.

Con la Revolución Mexicana, y las instituciones que de ella se derivaron, los mexicanos vieron ampliadas sus libertades y oportunidades de progreso; libertades e instituciones que fueron transformando el rostro político, económico y social de nuestro país, en particular durante la segunda mitad del siglo XX. El México rural predominante hasta los años 50 inició su transición hacia el crecimiento de las ciudades, dando paso a un país cada vez más urbano. La población creció de manera sostenida y se expandieron la industria, el comercio y los servicios. A la par, se establecieron instituciones de seguridad social en beneficio de los mexicanos, y la educación laica y científica se erigió como uno de los pilares fundamentales del desarrollo de la nación.

Estas nuevas realidades dieron pie a una sociedad más diversa y plural. Una sociedad que exigía mayores espacios para el ejercicio de sus libertades y para la participación ciudadana. Hacia la década de los setenta, había llegado el momento de actualizar las reglas y el funcionamiento del sistema político para adaptarlo a las nuevas circunstancias de su entorno. Fue así, que se inició un proceso paulatino de reforma institucional que permitió generar mejores condiciones para la convivencia democrática.

Junto a la pluralidad y la creciente competencia electoral, se construyeron instituciones para encausar la nueva dinámica política en un marco de certidumbre, equidad y respeto a la legalidad. El voto se reafirmó como principal instrumento para elegir el rumbo colectivo, premiando o castigando el desempeño de los gobernantes y dando pie a la alternancia en el ejercicio de la representación popular.

Al mismo tiempo, desde finales de los noventa, la ausencia de mayorías partidarias en el terreno legislativo se convirtió en una característica estructural del sistema político

¹ Secretario de Gobernación, es Licenciado en Derecho por la Universidad del estado de Hidalgo, ha sido Secretario de Gobernación del estado de Hidalgo, Diputado Federal y Gobernador del estado de Hidalgo.

e hizo imperativo un esfuerzo de diálogo y negociación como condición necesaria para una nueva manera de hacer política, que impidiera el estancamiento o la parálisis institucional.

Sin embargo, durante varios años dichas condiciones no pudieron alcanzarse. Los partidos se encontraban distanciados, no existía acuerdo, y muchas de las transformaciones que México requería para alcanzar su máximo potencial de desarrollo no pudieron concretarse por la falta de consensos políticos.

Era claro que el país necesitaba un gran acuerdo nacional para poder sacar adelante las reformas estructurales pendientes. Por ello, unos meses antes de que el Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto entrara en funciones, nos dimos a la tarea de dialogar con las principales fuerzas políticas para lograr la construcción de una agenda común que tuvo como resultado el surgimiento del Pacto por México.

Así, en diciembre de 2012 pudimos suscribir este gran acuerdo nacional, derivado de un intenso trabajo político que buscó, en todo momento, poner las coincidencias por encima de las diferencias y generar soluciones en pluralidad. Con ello, se selló un voto de confianza entre las partes, ejemplo de la madurez alcanzada por nuestra democracia y de la visión de Estado que pone el interés nacional antes que cualquier otro.

El Pacto dio muestra de una nueva forma de hacer política. Una que es capaz de dialogar y acordar en un marco de respeto entre quienes piensan distinto. Una que logra transformar a fondo sumando la voluntad y el esfuerzo de todos. Y sobre todo, una que propone y construye para generar resultados en favor de las personas.

Con el respaldo del Congreso, el Pacto permitió, además, procesar las reformas pendientes y dotar al país de mejores bases institucionales para impulsar el desarrollo y generar mayores oportunidades.

Hoy, a casi tres años de haber signado este importante acuerdo, es momento de materializar estos cambios legislativos a través de una gestión gubernamental y políticas públicas eficaces. Para esto se requiere nuevamente de la corresponsabilidad y la acción coordinada entre gobierno, fuerzas políticas, iniciativa privada y sociedad civil; desde luego, también se requiere de diagnósticos claros sobre los desafíos que implica el ejercicio de gobierno en contextos democráticos como el nuestro, caracterizados por la diversidad política y social.

Aquí radica, precisamente, la importancia de los textos que componen esta obra, como una aportación al debate y reflexión en torno a los desafíos del México actual.

Para empezar el análisis, el Gobernador Eruviel Ávila Villegas, en su artículo “La Conferencia Nacional de Gobernadores, base de un federalismo articulado en México”, invita a aquilatar lo que como mexicanos hemos construido: una república cuya fortaleza radica en su federalismo, que se nutre de las relaciones entre estados y municipios y que, sobre la base de la unidad social y el consenso, es el motor que impulsa el desarrollo regional.

Un sistema cuyo pilar fundamental es el Estado de derecho, es decir el cumplimiento efectivo de la ley y la vigencia de las garantías individuales y sociales consagrados en nuestra Constitución. Este federalismo es el que sustenta a la CONAGO que justo es reconocer, en una relación de amplio respeto, ha sido una aliada muy importante del Gobierno de la República en la implementación de las políticas públicas de gran calado así como en el impulso de legislaciones nacionales a nivel local.

Muestra de ello, sin duda, son las reformas estructurales que impulsó el Presidente de Enrique Peña Nieto y que hoy son una realidad, gracias al compromiso de las fuerzas políticas, legisladores, organizaciones de la sociedad civil y, por supuesto, de los gobernadores, agrupados en la CONAGO. Tal relevancia, señala el gobernador Eruviel Ávila, merece que se otorgue a este organismo colegiado un estatus legal reconocido a nivel constitucional para beneficio de todos los mexicanos. .

Consolidar a México como una sociedad de derechos es no sólo una aspiración sino un compromiso de este gobierno. De ahí la importancia de la participación del doctor Sergio García Ramírez en este tomo con su texto “Un giro histórico: la irrupción del derecho internacional de los derechos humanos en el ordenamiento mexicano” que invita al lector a realizar el recorrido histórico, jurídico y político que derivó en la incorporación del marco jurídico internacional de los derechos humanos en los respectivos ordenamientos nacionales, destacando que el tramo más relevante en esta transición tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XX y muy particularmente en lo que va del XXI.

García Ramírez se detiene a reflexionar sobre el enorme desafío que ha significado pasar del plano constitucional a la normativa secundaria, y de ahí a la puesta en práctica mediante las políticas públicas, o lo que en palabras del propio García Ramírez es ir de la macrojusticia a la microjusticia.

Es decir, pasar del papel a la realidad, para lo cual considera necesario abonar en tres direcciones: el desarrollo de la legislación secundaria; la proyección de los derechos fundamentales en las políticas públicas y la integración de los mismos en la jurisprudencia. Destaco que hoy nuestro país avanza por esta ruta, y que los derechos humanos son una Política de Estado central en el Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto.

Por su parte, José Colón Morán en “La administración de justicia en México y su evolución en la actualidad” hace una revisión sobre los principios y las implicaciones que conlleva la transformación de un sistema de justicia inquisitivo hacia uno de carácter acusatorio.

En este marco, y a partir de su experiencia en el Estado de México, el autor señala que la reforma de 2008 permitirá transitar hacia una justicia más humana, oportuna y transparente, en la que agentes ministeriales, defensores de oficio y, por supuesto, jueces y magistrados, estarán siempre cerca del proceso, tutelando que los derechos de víctimas e imputados se garanticen durante el desarrollo del mismo y asegurando que las resoluciones estén apegadas al marco legal y se cumplan.

Se trata, sin duda, de la transformación más profunda de nuestro sistema jurídico en más de 100 años. Para concretarla en junio de 2016, el Gobierno de la República está trabajando día a día y de manera coordinada con las entidades federativas, con los poderes legislativo y judicial, y por supuesto, con la sociedad.

Asimismo, en “Las Reformas a la Seguridad Pública en México: Avances y Pendientes”, el diputado José Guillermo Anaya Llamas analiza la manera en que la seguridad pública ha cobrado un papel cada vez más importante en nuestro marco jurídico nacional. También describe las modificaciones que han experimentado nuestras instituciones de seguridad para atender el cada vez más alto grado de sofisticación de los grupos criminales.

El diputado Anaya plantea la necesidad de continuar trabajando desde la coordinación entre autoridades y entre poderes, para incrementar la confianza de la ciudadanía en cuerpos policiacos y dignificar así, dicha profesión. Se trata de una agenda con la que no sólo coincidimos, sino que además estamos trabajando con decisión en la Secretaría de Gobernación desde el inicio de este gobierno, impulsando el desarrollo policial, para contar con elementos más comprometidos y altamente eficaces en el combate al delito y siempre respetuosos de los derechos humanos. Hacia ello apunta indudablemente la iniciativa del Presidente de la República que contempla la integración del Mando Policial Único, que nos permitirá fortalecer la seguridad en estados y municipios, y evitar la infiltración de la delincuencia en sus instituciones. Porque es en el municipio donde se cimienta el desarrollo de la nación.

De ahí la importancia de la contribución de la Doctora Teresita Rendón Huerta Barrera con “El municipio mexicano en el periodo 1955 a 2015. Avances y desafíos”, donde hace un recorrido histórico de esta estructura fundamental de los estados federales como el mexicano, para derivar en lo que significa actualmente el municipio para el desarrollo de nuestro país.

Detalla los logros y retos que ha debido remontar la célula básica en la administración pública en México, destacando las reformas que ello ha exigido. Subraya la imperiosa necesidad que hoy tienen los municipios de garantizar la vigencia del Estado de Derecho en su territorio y hacer así, del espacio público, un lugar de convivencia pacífica, incluyente y solidaria. También resalta la importancia de la asociación entre alcaldías para resolver problemas comunes, en un mundo que demanda pensar desde lo global y actuar desde lo local.

Con ello, la Doctora Rendón Huerta nos permite entender mejor la dinámica del municipio, su complejidad, sus diferencias y necesidades específicas, así como su gran potencial. Desde esta perspectiva recobran importancia las reformas que el Ejecutivo Federal envió al Congreso en diciembre de 2014, cuyo alcance primordial es el fortalecimiento de esta estructura político administrativa fundamental del Estado Mexicano.

Retomando la visión política desde lo local, en “Federalismo. Finanzas estatales y municipales”, la diputada Lourdes Medina hace un recuento histórico sobre este sistema en México, que va desde la promulgación de la Constitución de Apatzingán en 1824 hasta nuestros días.

Asimismo, la autora revisa los cambios a nuestro régimen federal desde la perspectiva del quehacer legislativo y lo que al respecto ha estipulado el marco legal en diferentes momentos del siglo XX.

Luego de plantear la génesis y evolución de nuestro tipo de república, Lourdes Medina aborda las cuestiones relativas al federalismo fiscal. En este marco, la autora subraya la necesidad de incentivar la recaudación de la hacienda pública a nivel local, así como de fortalecer los mecanismos de coordinación fiscal entre los órdenes de gobierno.

Finalmente, una obra sobre la política en México no puede estar completa sin la revisión de los asuntos internacionales. Así, el ensayo del Embajador Walter Astié-Burgos permite un acercamiento y análisis crítico a la evolución de la política exterior mexicana en función de las coyunturas internacionales. En este recorrido señala la forma en la que México (manteniendo inmutable el principio rector de la defensa de la soberanía nacional) se ha ido adaptando a un contexto internacional global en permanente transformación.

Astié-Burgos resalta que la política internacional de México siempre ha tratado de aprovechar las diversas alteraciones mundiales, en muchas ocasiones de manera exitosa y en otras con actuaciones que dejan, en todo caso, grandes lecciones. Sabemos que toda revisión al pasado tiene la mirada puesta en el presente y en el futuro; por eso Astié-Burgos ve con optimismo el impulso que el Gobierno de la República ha dado a la política exterior para enfrentar los desafíos actuales.

En suma, el tomo que el lector tiene en sus manos es una obra que contiene en la parte política siete autores, por siete visiones diferentes de la realidad y desafíos del México de hoy. Cada uno de ellos enriquece la reflexión con planteamientos y propuestas que se derivan no sólo de su especialización académica, sino también de su experiencia profesional. Por ende, su contribución a este esfuerzo es sumamente valiosa tanto para el debate de los grandes temas nacionales, como para la construcción de soluciones.

La pluralidad de los autores es un reflejo de la propia pluralidad de México. En democracia pensar diferente no es la excepción sino la regla. Y es esa diversidad en las ideas y opiniones la que nos fortalece como nación cuando nos ponemos de acuerdo y avanzamos, sin claudicar, en objetivos que están por encima de las diferencias.

La actual generación de mexicanos no debe perder de vista que la democracia llegó para quedarse. Hoy, hemos aprendido a vivir en ella, a practicar sus principios y valorar sus instituciones. Pero sobre todo, hemos aprendido a convertirla en el medio idóneo para entablar un diálogo respetuoso, resolver nuestras distintas maneras de ver la realidad y llegar a acuerdos. Esa fue la pauta para llegar a las reformas, ese debe seguir siendo el camino para traducirlas en oportunidades y en mayor calidad de vida para todos.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. INTRODUCCIÓN.

Carlos Reta Martínez.¹

Toda revisión que se haga de la evolución de la vida pública de una nación tiene que pasar inevitablemente por el análisis de su Administración Pública. Tan importante como las instituciones políticas es el aparato administrativo, después de todo, no se debe olvidar que la Administración Pública constituye el gobierno en acción. Por tal motivo, el presente tomo aborda directamente este objeto de estudio, como un reconocimiento a la importancia de la Administración Pública y lo asumimos con enorme responsabilidad.

El desarrollo de la Administración Pública está fuertemente influido por el devenir del entorno político así como por el contexto internacional; para el caso específico de México esto es particularmente cierto, puesto que desde mediados del siglo pasado el sector público mexicano ha atravesado por una serie de cambios considerables.

Uno de los primeros elementos que se debe considerar para comprender la dinámica de la Administración Pública mexicana reside en su relación con el régimen político. El aparato administrativo sólo se orientará hacia donde las autoridades políticas le

¹ Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM, donde realizó también estudios de Ingeniería y de maestría en Administración Pública, habiendo concluido satisfactoriamente las actividades académicas. En la administración pública se ha desempeñado como Secretario General de Gobierno y Secretario General C del Departamento del Distrito Federal; Director General del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE-UNESCO); Director General de Materiales Didácticos y Culturales, así como asesor del C. Secretario en la SEP. Ha sido Director General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Secretaría de Gobernación; Director General de Comunicación Social del Departamento del Distrito Federal, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y dos veces de la Secretaría de Educación Pública. En el Sector Paraestatal ha sido Consejero de las siguientes entidades: Sistema de Transporte Colectivo (Metro), Servicios de Transportes Eléctricos, Industrial de Abastos, Almacenes para los Trabajadores del DDF y Servicios Metropolitanos (1986-1988). También ha participado en los Consejos de Administración de NOTIMEX, El Nacional, IMER, Canal 22, IMCINE, PIPSA y TELECOM. Fue Presidente del Comité Técnico del Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU) y del Comité Técnico y de Distribución de Fondos del Fideicomiso Casa Propia. En INMECAFE asesoró los programas de descentralización geográfica y reforma administrativa. Diputado Federal de la LVI Legislatura (1994-1997). Más de diez años como académico en la UNAM. En 1975 inició sus actividades docentes como profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, así como en el INAP, donde fue miembro de su Consejo Directivo durante seis años. Coautor de los libros “Derecho y Ética de la Información”, “Medios de Comunicación, México, 1995” y “La Agenda Política Electoral 2003. Reflexiones Colectivas”, Editorial Laguna, México 2003. Actualmente es Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública y Vicepresidente para la Región de América Latina del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

indiquen. Con lo anterior no se asume que exista una determinación unilateral de la política hacia la Administración Pública, más bien se establece la existencia de una profunda relación simbiótica. De igual forma, la política se ve acotada por sus capacidades administrativas.

A partir de 1955 es posible ubicar al menos tres grandes periodos en el desarrollo de la Administración Pública en México. Uno está fuertemente influido por el desarrollo estabilizador; el siguiente por un periodo de crecimiento y desarrollo incluyente, también conocido como populista y, finalmente, el ascenso del modelo neoliberal orientado por la apertura del mercado, en donde se redujo el aparato administrativo para concentrarse en la función de regulación, en un contexto de liberalización política.

El primer periodo abarca los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz y se caracteriza por un alto crecimiento económico; el más alto que se haya registrado hasta ese momento. El régimen político estaba marcado por una hegemonía de partido con una oposición mínima. En cuanto al sector público, operaba un sistema patrimonialista en la designación de los puestos y cargos de las estructuras administrativas, altamente relacionada con la dinámica del partido en el gobierno.

Una mención aparte merece la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958. Entre las modificaciones más destacables se ubican la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Obras Públicas y el establecimiento del Departamento de Turismo.

En la década de 1960 aumentó la intervención del Estado en la actividad económica. Una muestra de ello fue la expansión del sector paraestatal, a lo que se sumó una mayor inversión y gasto público. Lo anterior llevó inevitablemente a un desequilibrio de las finanzas públicas.

El gobierno de Adolfo López Mateos decidió continuar con los programas de desarrollo social. En este tenor, se publicó en 1963 la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. Aumentó la cobertura del Instituto Mexicano del Seguro Social, incluyendo a la población rural. Por otro lado, se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado. Destaca la creación de la Compañía Nacional de Subsistemas Populares (CONASUPO), así como la reforma a la Ley Federal del Trabajo, que dispuso que los empleados entren en la repartición de las ganancias de las empresas.

Durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, la Administración Pública no sufrió grandes modificaciones. Sin embargo, se puede ubicar desde esta época el inicio de la reforma administrativa. En concreto, su gobierno encargó un análisis de la situación de la administración pública con la finalidad de tener los elementos de información

adecuados al momento de proponer reformas en la materia. Por tal motivo se creó en 1965 la Comisión de Administración Pública (CAP).

La CAP representó un momento trascendental en la historia de la Administración Pública mexicana. Con base en su labor fue posible dar inicio a la reforma administrativa. Una de las primeras observaciones de la CAP fue la notoria ausencia de instrumentos para la planeación. En consecuencia, propuso que dentro de cada departamento o Secretaría de Estado se creara una Unidad de Organización y Métodos responsables de la propuesta de mejoras administrativas dentro de la respectiva unidad.

El siguiente periodo caracterizado por el crecimiento incluyente abarca los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo. Sobresale la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976; en esta Ley se da origen a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Debe señalarse que este logro es en gran medida producto del trabajo de la CAP.

La denominación de este periodo atiende a lo que, desde otra perspectiva, puede ubicarse como populismo, es decir, una extendida presencia del Estado en la economía o rectoría estatal, un desmedido gasto público, creación de empresas públicas o incorporación de empresas privadas rescatadas, establecimiento de subsidios universales, todo ello junto al recurso del endeudamiento interno y, sobre todo, externo como medio de financiamiento.

En 1970 se expidió la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal debido a que el sexenio del Presidente Echeverría fue identificado por la desmedida creación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, además de diversos fondos y fideicomisos.

En términos de creación de instituciones, destacan: el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la Universidad Autónoma Metropolitana.

Para la Administración Pública mexicana fue importante la creación de la Comisión de Administración Pública, arriba referida, dentro de la Secretaría de la Presidencia, para continuar con los trabajos de reforma administrativa. En este sentido, el Ejecutivo Federal estableció las bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976, en donde se incluían medidas a la racionalización de la burocracia y sistemas administrativos.

Sin embargo, el gobierno de López Portillo representó el momento de mayor preocupación por la mejora de la Administración Pública hasta entonces. En cuanto a la reforma administrativa, es posible identificar los siguientes aspectos: reorganización

institucional, reorganización sectorial, mejora de la atención directa al público y atención a los sistemas de recursos humanos del sector público.

En cuanto a la economía del sector público, se expidieron las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la de Deuda Pública, la de Obras Públicas, así como la de Adquisiciones. De igual forma, el gobierno introduce la creación de planes parciales y sectoriales que debían converger con el Plan Nacional de Desarrollo. Con el objetivo de aumentar los recursos financieros, se creó, en 1980, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una tasa original de 10 por ciento. Cabe destacar que si bien no continuó la disminución de paraestatales, al menos, no se crearon más, salvo casos excepcionales como el sistema de transporte público del Distrito Federal conocido como Ruta 100.

Por encima de todo sobresale, sin lugar a duda, la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Con base en ella, se concibió el sistema de las sectorizadas como elemento de armonía orgánica entre las dependencias centralizadas y las empresas paraestatales.

El tercer periodo en el desarrollo de la Administración Pública está marcado por la influencia de las ideas de la economía de libre mercado, específicamente de orientación neoliberal. En consecuencia supone el arribo de la nueva gerencia pública a la Administración Pública mexicana. Se trató del inicio de un cambio fundamental en el sector público mexicano que emprendió un proceso de privatización de empresas públicas, así como de redimensionamiento de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, además del impulso a la desregulación. Lo anterior se vio reflejado también en las varias reformas a la LOAPF.

Un aspecto que debe resaltarse dentro de esta etapa es el del impulso inicial que se dio a los programas de modernización administrativa que derivaron en la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) con una orientación hacia la llamada renovación moral de la sociedad y del gobierno.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se establecen los primeros pasos tendientes a la descentralización del sector público concentrado en la federación. En este sentido, fue clave la reforma al Artículo 115 Constitucional, además de la descentralización educativa y la del sector salud; a ellos debe añadirse las políticas públicas destinadas a promover el desarrollo regional.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se estableció el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, cuyo propósito era la reducción de los trámites administrativos y el tiempo de gestión de los diversos asuntos y procedimientos administrativos. Como parte de su proyecto de liberalismo social, se dio un paso adelante con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, de la cual se desprendería el Programa Solidaridad.

En el sexenio siguiente, es decir, con Ernesto Zedillo, se sustituyó la SECOGEF por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para reforzar la modernización administrativa. En su interior, fue la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) la encargada de la elaboración del Programa de Mejora de la Administración Pública (PROMAP). Con base en la labor de asistencia de la UDA, en cuestiones de reingeniería, gestión de calidad y contratación de proveedores, se lograron cambios cualitativos importantes.

Con la alternancia política del año 2000 se dieron nuevos impulsos a los intentos por mejorar la Administración Pública mexicana. El sexenio de Vicente Fox puede ser considerado desde dos perspectivas. Por un lado está la profundización del modelo neogerencial al interior de la burocracia pública. Por el otro, destaca la creación de dos instituciones fundamentales para la vida del México democrático: el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), así como el Servicio Profesional de Carrera.

En cuanto al primero, profundización del modelo neogerencial, se creó al efecto la Oficina de Innovación Gubernamental, a partir de la cual se emitieron todos los lineamientos en materia de modernización administrativa y de la llamada “reinención del gobierno”. Lo anterior se vio materializado en la elaboración del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental, que sería remplazado a mitad del sexenio por la Agenda de Buen Gobierno (ABG), como la estrategia de acciones a seguir en asuntos de Administración Pública y como modelo organizacional de gestión gubernamental. Así, nuevamente, en 2003, cambió la SECODAM a Secretaría de la Función Pública.

Por su parte, el gobierno de Felipe Calderón plasmó su idea de la Administración Pública en el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) a cargo de la Secretaría de la Función Pública. La intención del programa residió en la búsqueda de acciones integrales orientadas a la evaluación del desempeño con base en estándares establecidos. Se procedió a crear indicadores finales e intermedios para medir el avance de acciones y procesos. Muestra de ello fue la reforma al Artículo 6 constitucional, en la que se estableció la obligación de construir indicadores de desempeño; así como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establecen el Presupuesto Basado en Resultados (PbR).

En 2012, con el inicio del gobierno del actual Presidente, Enrique Peña Nieto, se dio origen a una de las etapas de mayor movilidad en términos de reformas estructurales. Sin duda, el llamado Pacto por México, entre los tres principales partidos, fue fundamental para que transitaran sin dilación e interferencia por todo el proceso legislativo. Destacan, principalmente, la reforma energética, la educativa, la de telecomunicaciones, la de competencia económica, la financiera, la hacendaria, la laboral, así como la político-electoral y la de transparencia.

Una mención especial merece la reforma del Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, la del IFAI ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, así como la del CONEVAL a la que se le otorga autonomía constitucional. Se trata de instituciones que su centralidad en la vida pública exige un profundo análisis. A ello hay que añadir la proliferación de organismos constitucionales autónomos que, no por ello, dejan de ser instituciones del Estado mexicano. Mención especial merece la creación de los Sistemas Nacionales Anticorrupción y de Transparencia, en 2015.

Este tercer tomo, específicamente en su sección relativa a la Administración Pública, profundiza en todos los asuntos que por ahora sólo se han bosquejado. Cada uno de los artículos que la componen fue escrito por los mejores especialistas en este objeto de estudio. En ellos se hace un detallado análisis de temas, como el modelo actual de la Administración Pública mexicana y su modernización, el servicio profesional de carrera, el cambio institucional en la gestión pública, el ámbito municipal, el federalismo, la transformación del Estado y la prevención y el combate a la corrupción, entre otros.

Con el conjunto de artículos el lector obtendrá una perspectiva amplia y profunda del devenir de la Administración Pública en México durante los últimos 60 años, mismos que ha transitado el INAP como institución al servicio de México.

LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, BASE DEL FEDERALISMO ARTICULADO EN MÉXICO.

Eruviel Ávila Villegas.¹

El federalismo es la forma de organización de Estado que adoptó México en el siglo XIX, inspirado en el modelo que surgió en Estados Unidos de América, donde por vez primera se celebró un pacto federal, cuyos principios básicos se esbozaron en la Convención Constitucional de Filadelfia y se plasmaron en la primera Constitución Federal del mundo: *The Bill of Rights*, creada en 1789.

Este modelo unió a las Trece Colonias y tuvo un importante impacto en el mundo, generó una visión de integración. Por ello, puedo afirmar que el federalismo es la máxima expresión de respeto a la autonomía de los pueblos, que a la vez los congrega en una forma de organización constitucional cooperativa, por ello ha logrado trascender a importantes naciones como Alemania, Argentina, Austria y Canadá, entre otras.

Un dato relevante contenido en la investigación La federalización de la política cultural en México, menciona que: “De 193 países independientes en todo el mundo, tan sólo 24 se pueden catalogar como federales, por lo menos según su Constitución” (Sánchez de la Barquera, 2011, 5). De acuerdo a datos proporcionados por el Banco Mundial, 18 de estos países cuentan con el 36% de la población y generan el 46% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. Estas cifras son emblemáticas y muestran la importancia del federalismo, por lo que es primordial preservarlo, difundirlo y consolidarlo.

¹Gobernador Constitucional del Estado de México. Titulado con mención honorífica como maestro y doctor en Derecho por la UNAM, licenciado en Derecho por la Universidad Tecnológica de México (UNITEC) Inició su carrera política ocupando el cargo de Secretario del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos de 1994 a 1996, en dos ocasiones han sido electo Diputado al Congreso del Estado de México, a la LIII Legislatura de 1997 al 2000 y a la LVI legislatura de 2006 a 2009, en donde ejerció como Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y Presidente de la Junta de Coordinación Política. Ha sido presidente municipal de Ecatepec de Morelos en dos periodos, de 2003 a 2006 y de 2009 a 2012, con anterioridad fue Subsecretario de Gobierno del Estado de México en la Región de Nezahualcóyotl de 2001 a 2002 y Presidente del Comité Directivo Estatal del PRI en 2006. En 2010 fue electo Presidente de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), que agrupa a 1,510 municipios del país. Es autor del libro “La Creación de la Corte Constitucional del Estado de México”, en una coedición del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de México y el Instituto de Administración Pública del Estado de México y publicado en 2003. Ejerció la docencia en la Universidad Tecnológica de México (UNITEC).

En Europa, han llegado a un nivel de integración tal que, en 1993 se constituyó una confederación, la cual se denominó Unión Europea, misma que unificó el comercio y moneda entre los países que la conforman. Este ejemplo nos permite visualizar la tendencia a la unidad.

El término *federal* proviene de la palabra latina *federare*, que significa “unir”; asimismo de *foedus*, que quiere decir “pacto”, “unión”, “alianza”. En este sentido, el federalismo es una forma de organización de Estado y la democracia una forma de organización del gobierno.

El federalismo en México surgió con la Constitución de 1824, e integró diecinueve entidades federativas, cuatro territorios y un Distrito Federal. De esta manera, el Congreso Constituyente otorgó al federalismo un voto de confianza y se confirió, a cada entidad, facultades para consolidar sus propias Constituciones Locales, las cuales, han fortalecido el desarrollo institucional del país durante los últimos dos siglos.

En aquel entonces, el Constituyente centró su discusión en analizar dos posturas, la de Fray Servando Teresa de Mier y la de Miguel Ramos Arizpe —ambos, diputados en la Corte de Cádiz, juristas y teólogos—. Teresa de Mier proponía un federalismo moderado en teoría y un centralismo en la práctica. Ramos Arizpe defendía, junto con José María Luis Mora, la implantación del federalismo. En consecuencia, el federalismo puede surgir de dos maneras: de la división a la unidad y de la unidad a la división (Reyes Heróles, 1961, 355).

México es una orgullosa República Federal, conformada por 31 estados y el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión. En conjunto, consolidan un gran país, una nación fuerte y sólida.

La construcción del federalismo mexicano no fue sencilla; todo gran cambio enfrenta escenarios adversos. En nuestro país, tuvo oposición de personajes que privilegiaban el centralismo. Sabemos que después de la caída del primer imperio de Agustín de Iturbide, en 1823, surgió una lucha entre centralistas —agrupación que estaba compuesta por el alto clero, militares, terratenientes y comerciantes— y liberales —movimiento conformado por masones, intelectuales, burócratas, profesionistas y pequeños propietarios—.

Estas corrientes decimonónicas lucharon por la implementación de sus respectivas ideas para gobernar nuestro país. Así, los conservadores pugnaban por una monarquía y los liberales deseaban una república federal. Sin embargo, la diferencia entre estas ideologías consistía en que mientras los liberales defendían el establecimiento de una nación conformada por tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los conservadores sostenían la idea de que México debía gobernarse mediante una monarquía

constitucional, en la cual la Iglesia fungiera como eje de la educación, que estaría destinada para personas con poder económico.

En la segunda mitad del siglo XIX, el principal defensor del federalismo fue Benito Juárez García, quien enfrentó a personajes como Tomás Mejía, Manuel Miramón y Juan Nepomuceno Almonte, quienes incluso acudieron a Francia a pedir una intervención en México por parte de Napoleón III; su finalidad era imponer la monarquía sobre el sistema federal. Como consecuencia, se instauró en el país el Imperio de Maximiliano de Habsburgo.

Las diferencias entre centralistas y liberales, llevaron al país a guerras estériles que sólo causaron desorganización, desestabilizaron a la nación y provocaron la invasión extranjera a nuestro territorio.

La historia nos ha legado una significativa enseñanza: la importancia de la unidad social y la trascendencia del consenso, únicas rutas para mantener la paz y la libertad que a todos nos corresponde preservar día tras día.

Los mexicanos debemos reflexionar sobre lo que hemos construido. Es precisamente la unidad del pueblo mexicano la que siempre nos impulsa a continuar adelante. Es el sistema federal un factor importante que nos ha permitido avanzar, privilegiando la cohesión sobre la división.

Gran parte de nuestra consolidación nacional se fundamenta en el federalismo, que ha nutrido las relaciones intergubernamentales y el desarrollo regional. El estatuto constitucional otorgó a los estados autonomía y libertad, dentro de las competencias y facultades conferidas a las entidades federativas.

Para Ana María Hernández Díaz, catedrática de la Universidad Autónoma del Estado de México, las relaciones intergubernamentales son “los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno” (Hernández Díaz, 2006, 36). Razón por la cual es fundamental promover la vinculación entre las entidades federativas, así como la relación estrecha y directa entre éstas y los 2 mil 456 municipios del país. Así, debemos replantear el nuevo federalismo mexicano.

En la actualidad, enfrentamos retos que derivan de la evolución social, mismos que apremian a nuestro sistema político. Por ello, es necesario ampliar la capacidad de acción de los estados y municipios, en aras de un sistema federal vigoroso.

Nuestro sistema de gobierno debe tener mejor engranaje y mayor coordinación, para atender los constantes desafíos; de ahí la relevancia de programas que impulsen

el desarrollo social, la educación y el crecimiento económico; pero, sobre todo, el respeto cabal al estado de derecho que, para mí, representa la columna vertebral de todo sistema federal.

Las reflexiones compartidas nos permiten apreciar la importancia del federalismo articulado, como instrumento que fomenta la colaboración y coordinación de los diferentes órdenes de gobierno, para alcanzar un desarrollo sostenido y generalizado que afiance la cohesión nacional.

En este sentido, un modelo sólido e integrador que, sin lugar a duda, enriquece al federalismo mexicano, es la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), organismo innovador que se constituyó, hace trece años, como una valiosa instancia para generar plataformas de diálogo y cooperación.

Previo a la conformación de la CONAGO, el 23 de octubre de 1999, en la ciudad de Tlaxcala, se constituyó la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO), cuyos miembros fundadores fueron los mandatarios de Zacatecas, Distrito Federal, Baja California Sur, Tlaxcala y Nayarit, cuya finalidad fue impulsar el desarrollo regional y proponer nuevos esquemas de colaboración a la federación.

La alternancia democrática en el año 2000, generó la necesidad de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) evolucionara; circunstancialmente los gobernadores priístas asumieron parte de la responsabilidad en la toma de decisiones.

El intento del gobierno federal de gravar alimentos y medicinas con el Impuesto al Valor Agregado (IVA), generó polémica entre los gobernadores del PRI, los cuales se reunieron en la Ciudad de México, en abril de 2001, a fin de analizar alternativas respecto a la reforma fiscal, con la finalidad de velar por el bienestar de las clases más desprotegidas. Ahí acordaron asistir a la reunión de gobernadores convocada por Leonel Cota, mandatario de Baja California Sur, en la cual se determinó la necesidad de llevar a cabo otro encuentro en el que estuviesen presentes los gobernadores del Partido Acción Nacional (PAN).

Finalmente, el 10 de agosto de ese mismo año, en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa, se realizó la primera y crucial reunión de gobernadores de las tres principales fuerzas políticas del país, con la presencia de 20 mandatarios estatales. Éste es el prelude que originó las bases de nuestro federalismo cooperativo.

El 13 de julio de 2002, en Cancún, Quintana Roo, se constituyó la Conferencia Nacional de Gobernadores, como un espacio incluyente cuya principal finalidad ha sido facilitar el encuentro y diálogo entre los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas.

El primer gran acuerdo alcanzado, consistió en reconocer a la Conferencia como un foro permanente, abierto al análisis de la problemática de las entidades federativas, con el objeto de generar soluciones convenientes y construir consensos, a fin de consolidar un canal respetuoso y eficiente de diálogo con la federación, para instrumentar políticas públicas en beneficio de los mexicanos. En función de ello, se decidió que debían existir coordinaciones temporales, presididas por los mismos gobernadores.

El 16 de octubre de 2002, se llevó a cabo, en Metepec, Estado de México, la Primera Sesión Extraordinaria de la CONAGO, con la finalidad de analizar el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio 2003. En esa ocasión, se firmó el Pacto de Metepec, documento en el que se propuso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la integración de un grupo de trabajo encabezado por gobernadores, el cual procuraría resarcir los recursos presupuestados para 2002 que no habían sido entregados a los estados; asimismo, establecer en el proyecto de decreto del PEF2003 la aplicación de ingresos adicionales para compensar la caída de participaciones, antes de la amortización de la deuda externa. Además de intervenir en la integración de las asignaciones presupuestales por entidad federativa de los ramos 28 y 33, velando el cumplimiento de la ley de coordinación fiscal en materia educativa y de salud; entre otros asuntos relevantes.

En 2003, se llevó a cabo la Sexta Reunión Ordinaria en León Guanajuato. A ésta, asistieron Vicente Fox Quesada, entonces Presidente de la República, y los gobernadores panistas. Motivo por el cual se tomó la decisión de denominar dicho encuentro como la Primera Reunión de Gobernadores. El evento consagró el espíritu democrático de los ejecutivos locales y su disposición para caminar, juntos, hacia un federalismo más participativo.

La distinción que los mexiquenses me otorgaron para servirles como Gobernador Constitucional del Estado de México, me dio la invaluable oportunidad de ser miembro de la CONAGO. Ésta es una de las experiencias más enriquecedoras de mi vida, ya que me ha permitido escuchar y compartir, con los demás gobernadores del país, políticas públicas exitosas que, con toda seguridad, han sido útiles en el ejercicio de nuestro trabajo. Para mí, representa un verdadero orgullo ser testigo del compromiso y la vocación de servicio que caracterizan a mis compañeros gobernadores.

Considero pertinente enfatizar que la CONAGO es un espacio institucional, permanente, que impulsa el fortalecimiento de las entidades federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional; reafirma el compromiso de los estados con el pacto federal; propone el diseño de programas incluyentes para atender las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia; busca promover la consolidación de una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes

de gobierno; tiene, dentro de sus objetivos, realizar proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, para deliberar y proponer soluciones; finalmente, confirma su compromiso con la sociedad. (Tomado de <http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx> el 30 de abril de 2015).

De esta manera, su actividad ha sido fundamental en el federalismo del siglo XXI.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, menciona que el federalismo articulado se basa en que la fortaleza de México proviene de sus regiones, estados y municipios.

El federalismo articulado y cooperativo “presupone la coparticipación de poderes y funciones entre las distintas entidades de gobierno” (Fernández Segado, 2002, 121), sin que ello represente ceder parte de su autonomía; al contrario, significa la interacción de las autoridades, mediante mecanismos democráticos apegados al Estado de Derecho.

Podemos percibir la madurez política de México. Más allá de generar división motivada por las diferentes ideologías partidarias, los gobernadores encuentran, en el diálogo, la vía para aplicar criterios unificados y consensuados, con las aportaciones de todos; prevaleciendo, hasta ahora, la voluntad y visión de Estado de sus miembros.

Es de resaltar la Declaración de Cuatro Ciénegas, Coahuila, en agosto de 2003, donde los gobernadores se comprometieron a reconocer los principios y valores del sistema federal, a enriquecer y ampliar las facultades de las propias entidades y a redistribuir las competencias en materia hacendaria, para garantizar el sostén presupuestal del ejercicio de sus atribuciones constitucionales. En consecuencia, se respaldó la propuesta de la Convención Nacional Hacendaria, la cual se desarrolló con criterios claros y precisos que fueron el antecedente de una reforma hacendaria y, con ello, generaron corresponsabilidad política y administrativa de los órdenes federal, estatal y municipal, en materia de recaudación, distribución e inversión pública de los recursos.

Entre otros logros de la CONAGO, destaca la propuesta que su Comisión para la Reforma del Estado impulsó para insertar en el texto constitucional el concepto de planeación regional y, a la legislación secundaria, las disposiciones concretas en materia de elaboración, ejecución y presupuestación de los programas y proyectos para el desarrollo regional, además de su implementación.

Para lograr un desarrollo nacional más equitativo e incluyente, la CONAGO también consideró la necesidad de impulsar Mega Proyectos Integradores Locales, proponiendo con instancias federales la creación de un Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable, con presupuestos multianuales y la necesaria institucionalización en la Ley de Planeación y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otra parte, gracias a la aprobación de la Declaración de Ixtapan de la Sal, impulsada por el Licenciado Enrique Peña Nieto, entonces Gobernador del Estado de México, se fortaleció el quehacer democrático en el proceso electoral federal de julio de 2006, para que la renovación del poder ejecutivo y legislativo se desarrollara en un clima de armonía, estabilidad y paz social.

En este contexto, las reuniones ordinarias y extraordinarias, foros, pronunciamientos y encuentros que la CONAGO ha celebrado, han permitido obtener destacados resultados en diferentes campos de acción de la administración pública local, nacional e incluso internacional.

La diplomacia de los gobiernos locales es otro tema de vanguardia que merece comentarse. Gracias al acuerdo entre los gobernadores, el 6 de diciembre de 2011 se creó la Comisión de Asuntos Internacionales, que fomenta las relaciones con entidades y provincias de otras naciones. Desde entonces, he tenido el honor de coordinarla, y hemos logrado importantes acercamientos con nuestros homólogos de países como Estados Unidos, Canadá y Argentina, entre otros, quienes han mostrado gran interés en fortalecer nuestra capacidad de actuación, mediante el intercambio de conocimientos y experiencias.

Dentro de los logros trascendentales de la CONAGO, destaca la Primer Cumbre de Gobernadores y Premieres de América del Norte (octubre 2015); un encuentro sin precedente que sentará las bases históricas para una mayor cooperación entre los gobiernos locales de Canadá, Estados Unidos y México. Este evento reunirá al *Council of the Federation* (COF), la *National Governors Association* (NGA) y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), agrupando a más de noventa premieres, gobernadores y jefes de gobierno. Se analizarán estrategias conjuntas para coadyuvar con los respectivos gobiernos federales, en el desarrollo regional sobre diversas materias.

México es testigo de resultados positivos en lo que se refiere a las relaciones internacionales de los gobiernos locales. Los acuerdos que hemos alcanzado, se deben a la consolidación del federalismo participativo generado en la CONAGO, mediante el ejercicio de la paradiplomacia. Coincido con Jorge Schiavon, académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas, quien opina que:

Siempre que la participación de las entidades federativas se enmarque dentro de [la] legalidad y se encuentre en sintonía con la política exterior del país y, por tanto, sea complementaria de ésta, se puede considerar que este fenómeno será positivo [...], ya que permitirá mayores y mejores esquemas de cooperación y relación de éstos con el mundo (Schiavon, 2012, 105).

Es mucho lo que se trabaja y trasciende al plano nacional desde la CONAGO, actualmente, cada comisión de la Conferencia realiza aportaciones relevantes que somete al pleno. De esta manera, se tratan temas de vital importancia como los juicios orales en México, compartiendo experiencias de las entidades que más han avanzado en la materia, y que sirven de modelo a quienes aún trabajan en su implantación. Al respecto, es pertinente mencionar que la histórica reforma penal, iniciada el 18 de junio de 2008 —que establece el sistema penal acusatorio—, tiene un horizonte final que deberá cumplirse en 2016.

En el ámbito de Derechos Humanos, cabe mencionar que, también, se coadyuva arduamente, revisando las mejores políticas que colocan a diversas entidades a la vanguardia en este rubro.

Los mexicanos anhelamos tener un mejor país y los gobernadores deseamos impulsar a México como una nación ejemplar. Por ello, analizamos las mejores alternativas para apoyar a nuestros hermanos que emigran a los Estados Unidos de Norteamérica. Asimismo, revisamos, en coordinación con la federación, el aspecto de la movilidad estudiantil, para fortalecer el desarrollo académico de nuestros jóvenes, mediante intercambios estudiantiles y estancias en prestigiosas instituciones de otras latitudes del mundo.

Grande es la lista de los aspectos que tratamos al interior de la CONAGO. Los ejemplos que acabo de enunciar, permiten comprender la relevancia de nuestras actividades, las cuales, gracias al sentido de unidad que nos caracteriza, fortalecen a cada entidad para impulsar políticas públicas de manera articulada.

Todo lo que hasta ahora he compartido, cita tan sólo algunos de los muchos logros que la CONAGO ha obtenido desde su creación, la nobleza de esta institución y sus elevados objetivos, permiten un voto de confianza para que se consolide en el escenario nacional en toda la magnitud que merece, por ello hoy se trabaja para que tenga una base constitucional, lo que implica un paso histórico y sin precedente en el enriquecimiento de nuestro federalismo.

El hecho de que la CONAGO cuente con el reconocimiento jurídico y tenga personalidad propia, será una gran aportación, ya que le permitirá seguir avanzando en la construcción de vínculos que redimensionen el ejercicio de los gobiernos locales, siempre con la visión de atender el interés colectivo y respetando plena y absolutamente el pacto federal.

Es evidente la necesidad de consagrar a la CONAGO en nuestro sistema jurídico y fortalecer su marco de actuación, tal como sucede con la Federación Nacional de Departamentos de Colombia (FND), que se constituye con sustento en el artículo

primero de su Constitución Política, que establece: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, **con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista...”, esta autonomía es la que sirve de base a la FND para decidir, gestionar y ordenar sus propios asuntos públicos. (Tomado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>; <http://www.fnd.org.co/fnd/autonomia-regional>, el 25 de mayo de 2015).

Otro ejemplo es el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales de Ecuador (CONGOPE), que se rige por sus estatutos, sustentados en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a su vez reconocido por la Constitución del Ecuador.

Lo anterior nos permite apreciar que ambas organizaciones poseen personalidad jurídica, y ello les permite participar activamente en el desarrollo regional y económico de sus diversas regiones.

Efectivamente, la experiencia internacional nos demuestra que las alianzas estratégicas locales en la atención de temas de interés general son eficientes y eficaces. Por ello, hoy tenemos la tarea de dotar de personalidad jurídica a la CONAGO, para consagrarla en nuestro sistema normativo como un órgano de esencia cooperativa, deliberativa y consultiva.

Dotar a la CONAGO de una base constitucional le permitirá fortalecer su imagen e identidad, a la vez que contará con una reglamentación precisa que le permita orientar sus acciones de manera organizada, con base en una distribución legal de atribuciones y responsabilidades.

Así, la responsabilidad jurídica la asumirá el organismo y no las personas.

También se facilitará la vinculación con otras organizaciones o instituciones, al permitir la firma de contratos, convenios y acuerdos de cooperación que, como hemos visto, invariablemente implican beneficios para la sociedad mexicana.

El 25 de febrero de 2015, mediante el acuerdo vigésimo de la Declaratoria de la XLVIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, celebrada en Durango, a sugerencia del Gobierno del Estado de México se aprobó la creación de un grupo de trabajo para elaborar el proyecto de iniciativa de reforma que, en su oportunidad, se entregaría al Senado de la República para que la haga propia.

Hoy, los ejecutivos estatales, sin duda, necesitamos respaldar el actuar de la CONAGO en nuestra Ley Fundamental, ya que los alcances de la Conferencia se sujetan a lineamientos internos y se ha limitado su marco de acción. Para lograr dicho objetivo, se analizan las siguientes alternativas:

1) Reformar el artículo 120 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, para incorporar a la CONAGO.

La propuesta consiste en adicionar un segundo párrafo al artículo 120 constitucional, a efecto de que todos los titulares de los poderes ejecutivos, miembros de la CONAGO, puedan integrar una instancia consultiva de políticas y programas públicos, con capacidad de realizar propuestas a los poderes constituidos de todos los órdenes de gobierno.

Dicha adición pretende que las decisiones y acuerdos de este órgano, se reconozcan a nivel constitucional y contribuyan al desarrollo nacional de las entidades federativas y los municipios.

Bajo este orden de ideas, busca, además, establecer un foro democrático permanente que proponga soluciones viables a los problemas de las entidades federativas; impulsar políticas y programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia; asimismo, estimular el desarrollo económico, social y cultural de los estados.

2) Elaboración del Reglamento Interno de la CONAGO.

El objetivo del reglamento es regular los actuales lineamientos de la CONAGO para determinar de manera precisa las atribuciones de sus Miembros y de la Secretaría Técnica.

Paralelamente, se persigue fortalecer su naturaleza jurídica como órgano de esencia cooperativa, deliberativa y consultiva, entre las entidades federativas y con el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo de la Federación, con pleno respeto a nuestro marco constitucional y legal.

Sin duda, esta iniciativa implica un gran paso para el sistema jurídico mexicano y la consecuente inclusión de nuestro país en la visión más moderna del federalismo.

Hoy en día, la experiencia mundial nos dice que se requiere, cada vez más, de políticas públicas regionales, en el contexto de un sistema democrático para el desarrollo.

En México, como bien dice el Licenciado Enrique Peña Nieto, Presidente de la República:

“No se trata de generar competencias entre órdenes de gobierno. Más bien se trata de hacer alianzas estratégicas, de uniformar u homologar criterios y hacer frente común a los grandes desafíos que tiene la nación”, [con la finalidad de] “asegurar que en este ambiente democrático y de pluralidad sí es posible darle a la población mejores resultados, y que sí

es posible lograrlo a través de un federalismo articulado que actúe con responsabilidad, de manera coordinada y, sobre todo, con una visión clara, compartida de lo que debemos hacer de manera conjunta”. (Peña Nieto, 2013. Tomado de <http://www.conago.org.mx/reuniones/2013-02-18.aspx>. 25 de mayo de 2015).

Hasta ahora, hemos visto que la Conferencia Nacional de Gobernadores es un instrumento valioso para vigorizar el federalismo articulado mexicano. En este sentido, al ser un espacio que contribuye exitosamente para enfrentar los retos de cada región del país, y para responder a los desafíos que tenemos como nación, existen académicos que concuerdan con la conveniencia de consolidarla jurídicamente.

El Dr. Diego Valadés Ríos, Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, señala que aun cuando la CONAGO ha venido funcionando desde 2002, en virtud de una iniciativa de los gobernadores de los estados y sus recomendaciones han sido escuchadas en los diversos órdenes de gobierno, resulta conveniente darle una base constitucional que contribuya al fortalecimiento del federalismo en México.

En conclusión, la CONAGO ha renovado la esencia del federalismo mexicano, consagrado en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917; y, su función resulta indispensable incluso desde el sentido etimológico de la palabra *foedus*, la cual, como mencioné al inicio de esta disertación, en latín significa “alianza”.

La CONAGO ha contribuido a enriquecer el debate de las propuestas tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo; de ahí que el reconocimiento jurídico a esta Conferencia garantizará que continúe colaborando por el bien de México, mediante sus aportaciones, ideas y propuestas.

Es fundamental garantizar su permanencia en la vida pública del país, otorgándole base constitucional, para que siga representando un importante avance en la consolidación de la legalidad y el Estado de Derecho en México; asimismo, la inclusión de nuestro país en la moderna visión del federalismo, presente ya en todo el mundo.

El federalismo es la solución común a problemas comunes; implica diálogo, pluralidad, decisiones conjuntas, colaboración y participación a través del debate público. Es por ello que, para finalizar, quiero compartir la siguiente reflexión de Don Jesús Reyes Heróles: “El federalismo fue el leve hilo que mantuvo unido lo que se estaba disgregando; sin él, nuestro rostro habría sido bien distinto. Y cuando en la larga sociedad fluctuante prescindimos del federalismo, la historia nos fue adversa” (Reyes Heróles, 1974, XII).

BIBLIOGRAFÍA.

- Apuntes para la historia del nuevo federalismo*. Durango, CONAGO, 2015.
- Declaratoria de la Reunión de Gobernadores*. Mazatlán, CONAGO, 2001. [<http://conago.org.mx/reuniones/FB-2001-08-10.aspx>].
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. “Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina”, en *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, IIJ-UNAM, 2002.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Ana María. “Relaciones Intergubernamentales”. *Espacios Públicos*. 18(2006).
- PEÑA NIETO, Enrique. “Palabras del Presidente de la República Enrique Peña Nieto, en la Conferencia Nacional de Gobernadores, XLIV Reunión Ordinaria”, Chihuahua, 2013. [<http://www.conago.org.mx/reuniones/2013-02-18.aspx>. Fecha de consulta: 25 de mayo de 2015].
- Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano: la integración de las ideas*. México. Fondo de Cultura Económico, 1974.
- Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio. *La Federalización de la Política Cultural en México*. México, UNAM-IIJ, 2011.

UN GIRO HISTÓRICO: LA IRRUPCIÓN DEL DERECHO
INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL
ORDENAMIENTO MEXICANO.

Sergio García Ramírez.¹

Agradezco la generosa invitación que recibí para colaborar con un artículo —necesariamente breve y modesto— en esta obra colectiva que se propone analizar el paso de México en el largo camino recorrido en el más reciente tramo de nuestra historia, que por ahora culmina en el año 2015. Justa y oportuna celebración, que amerita reflexiones y proyecciones: afirmados hoy, en una turbulenta circunstancia, recapitular sobre el pasado y anticipar el porvenir. Para concurrir a esta obra he elegido un tema, entre los muy numerosos que atraen el interés de un mexicano que ha marchado por el mismo largo camino —a veces coincidiendo y en ocasiones difiriendo—, pero caminando siempre, durante todo ese tiempo, y algunos años más.

Mi propia marcha me ha llevado por diversos rumbos en desempeños que, a mi juicio, se han complementado mutuamente: el servicio público y, paralelamente, la política y el quehacer académico. De aquí procede mi selección de tema. Participo en esta obra con algunas consideraciones —de carácter histórico, jurídico, político— sobre una cuestión que escasamente figuraba en la agenda de la nación hace algunas décadas y que hoy se encuentra a la cabeza de los asuntos que importan al jurista, al estadista y a la sociedad en general: el Derecho internacional de los derechos humanos.²

Utilizaré este espacio para desplegar la mirada sobre ese nuevo Derecho, cuya acta de nacimiento, dicen algunos tratadistas, biógrafos del acontecimiento, se formalizó al término de la Segunda Guerra y como efecto de ésta,³ a través de magnas declaraciones por encima de todas las fronteras nacionales. El mundo recordó, como ciento cincuenta años antes lo advirtieron los revolucionarios franceses, que el olvido de los derechos

¹ Investigador Nacional Emérito (SNI). Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

² Para una revisión de este concepto, *cfr.* Hitters, Juan Carlos, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Argentina, Ediar, 1991, t. I, pp. 171-172; Becerra Ramírez, Manuel, *La recepción del Derecho internacional en el Derecho interno*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 404, y Fernández Casadevante, Carlos, “El Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en Varios, *Derecho internacional de los derechos humanos*, 2da. ed., Fernández de Casadevante, Carlos (coord.), España, Dilex, 2011, p. 61-62.

³ *Cfr.* Bobbio, Norberto, *L'età dei diritti*, Turín, Einaudi Tascabili, 1997, pp. 251-252, 256 y 264.

humanos había generado devastación y dolor.⁴ De entonces proviene el dato más fecundo, influyente y renovador en el orden jurídico moderno, que ha llevado a reconsiderar el cimiento y la construcción del nuevo Derecho.

No aludiré, por supuesto, al curso completo del Derecho internacional de esta especialidad, sino a su recepción en México, que constituye uno de los datos más relevantes de la segunda mitad del siglo XX y la primera parte del XXI. No ha sido fácil, ha encontrado numerosos obstáculos y oposiciones vigorosas, y ha combatido inercias muy arraigadas. Sin embargo, la recepción lleva buen paso hasta 2015 y figura —sin duda— entre los datos más relevantes en la “mundialización” contemporánea,⁵ como de la “modernización mexicana”.

El advenimiento al que me refiero ha determinado un giro de muchos grados —ciento ochenta, digamos— en la normativa constitucional,⁶ en la legislación secundaria, en la jurisprudencia --donde se ha llevado adelante una verdadera “revolución”, que parecía impracticable y en las políticas públicas. Ojalá que el mismo giro cale en la “vida nuestra” de todos los días, donde urge la práctica efectiva de los derechos humanos: el traslado, siempre difícil, que va del discurso y la ley —en la que hemos confiado con cierta ingenuidad—⁷ a la realidad concreta, que suele ser inhóspita. O puesto en los términos que utilicé hace cuatro lustros, cuando se hizo una voluminosa reforma constitucional de los tribunales: el indispensable tránsito de la “macrojusticia” a la

⁴ “Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes [...]”. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789. En el mismo sentido, el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948: “Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias [...]”.

⁵ Cfr. García Ramírez, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 32-33.

⁶ Cfr. García Ramírez y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 3ra. ed., México, Porrúa, 2013, pp. 74-75, 86, 89-91, 99-102, y Carbonell, Miguel, “Las obligaciones del Estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana”, en Varios, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 63-64.

⁷ Cfr. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 3ra. ed., México, Porrúa, 1956, p. 8.

“microjusticia”,⁸ hoy llamada “justicia cotidiana”,⁹ que es la única que verdaderamente importa a los seres humanos, personas de “carne y hueso”, no apenas “ciudadanos imaginarios”,¹⁰ pobladores de textos legales.

Los editores de la obra a la que concurro me han dado su venia para utilizar, con el propósito que ahora me anima, un texto elaborado a partir de la conferencia que dicté en la Secretaría de Relaciones Exteriores el primero de diciembre de 1998,¹¹ y que apareció en un libro publicado por esa Secretaría y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con un título similar al que empleo en este artículo.¹² Desde luego, he procurado poner al día el texto de entonces, anterior a la reforma constitucional de 2011, a las sentencias dictadas por la Corte Interamericana en casos concernientes a nuestro país¹³ y a la nueva jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que se ha formado, sobre todo, a partir del famoso caso *Radilla Pacheco*.¹⁴ En esta actualización he recibido, y lo agradezco, la colaboración de mi asistente de investigación Eréndira Ramos Vázquez.

⁸ Cfr. García Ramírez, *Poder Judicial y Ministerio Público*, 3ra. ed., México, Porrúa, 2006, pp. 27-29.

⁹ Cfr. López Ayllón, Sergio, *Justicia ciudadana y Estado de Derecho*, <http://iniciativaciudadana.org.mx/acciones-ciudadanas-frente-a-la-crisis-del-pais/justicia-cotidiana-y-estado-de-derecho.html>

¹⁰ Es el título de una conocida obra de Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 2012.

¹¹ Conferencia en la celebración del décimo aniversario del reconocimiento por México de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1o de diciembre de 2008. Esta ceremonia se realizó al cabo de la inauguración del XXXVII Período Extraordinario de Sesiones de la Corte, que tuvo lugar en la ciudad de México, D.F., del 1o al 5 de diciembre de 2008.

¹² Cfr. García Ramírez, “Admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Varios, *Recepción nacional del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana*, García Ramírez y Castañeda Hernández, Mireya (coords.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 17-36.

¹³ A este respecto, cfr. García Ramírez y Del Toro Huerta, Mauricio, *México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Decisiones y transformaciones*, México, Porrúa, 2011, pp. 63 y ss. (segunda edición, en prensa), y Varios, *Derecho Internacional de los derechos humanos...*, op. cit., pp. 425 y ss., donde figuran artículos de Sergio Méndez Silva, Santiago Corcuera Cabezut, Karla Michel Salas, Humberto Francisco Guerrero Rosales, Cristina Hargada Fernández, Jaqueline Sáenz Andujo y Stephanie Erin Brewer.

¹⁴ Sobre esta resolución jurisprudencial, véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Expediente Varios 912*, 14 de julio de 2011, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, “El ‘caso Radilla’ y su impacto en el orden jurídico nacional”, en Varios, *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América latina*, Astudillo, César y Carpizo, Jorge (coords.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 185 y ss., y Guerrero Zazueta, Arturo, “La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del cumplimiento de la sentencia del Caso Radilla Pacheco”, en Varios, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Obra jurídica enciclopédica en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario*, México, Porrúa/Escuela Libre de Derecho, 2012, pp. 167 y ss.

Recordé en el texto mencionado en las líneas precedentes algo que es obvio, manifiesto, aunque se olvida con frecuencia en apresuradas reformas normativas, ignorando que el tiempo se venga de lo que hacemos sin su colaboración: la lucha por el derecho —y más: la fragua de un nuevo Derecho, paulatino y penetrante— no es labor de un día. Lo saben quienes se han afanado en esta empresa, como lo supo el autor del opúsculo admirable que lleva aquel título.¹⁵ Esa tarea pone a prueba la paciencia, la constancia y la entereza. Se despliega en largo y difícil recorrido, con destino cierto, pero sin certeza sobre la vicisitudes en el recorrido y la fecha de llegada.

Cuando me he referido al cuidado laborioso y comprometido de los derechos humanos, he invocado la figura de una navegación azarosa; o mejor todavía, de varias navegaciones que parten de diversos orígenes y tienen un solo puerto de arribo. Hay una navegación universal de los derechos humanos, que hemos emprendido en el mundo entero, pero dentro de ella figuran navegaciones específicas, con sus propios términos, tiempos, características; una de éstas es la que he denominado “navegación americana”.¹⁶

México forma parte de una América, “nuestra América” —en expresión martiana—,¹⁷ que ha padecido toda suerte de inclemencias: violaciones que hoy clasificaríamos como masivas y sistemáticas de los derechos humanos de sus habitantes originales.¹⁸ Hubo contrafuerzas que intentaron defensas: protectores de indios en la tierra fría, debates ardientes en torno a la condición humana de los naturales de esta tierra¹⁹ y utopías en la ribera de los lagos michoacanos. Todo esto se halla en el cimiento sobre el que se ha construido una parte de la experiencia americana, y específicamente de la experiencia mexicana.

¹⁵ Cfr. Ihering, Rudolf von, *La lucha por el derecho*, 2da. ed., trad. de Luis M. de Cádiz, Buenos Aires, Atlántida, 1954.

¹⁶ Cfr. García Ramírez, “La ‘navegación americana’ de los derechos humanos: hacia un *ius commune*”, en Varios, *Ius constitutionale commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*, von Bogdandy, Armin, Fix-Fierro, Héctor y Morales Antoniazzi, Mariela (coords.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Max-Planck Institut/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2014, pp. 461-466.

¹⁷ Cfr. Martí, José, “Nuestra América”, *La Revista Ilustrada*, de Nueva York, del 10 de enero de 1891, y *El Partido Liberal*, de México, del 30 de enero de 1891. Véase una revisión de este tema en Martí, *Nuestra América*, Caracas, Venezuela, Fundación Biblioteca Ayacucho, 2005.

¹⁸ A este respecto, son impresionantes las cifras de Cook y Borah: la población indígena de Mesoamérica pasó de 15 millones en 1519 a 2 y medio en 1548. Cfr. Bonfil Batalla, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, México, Grijalbo, 2001, pp. 127-128.

¹⁹ Me refiero a la controversia suscitada por las posiciones de Sepúlveda (*De justis belli causis apud indios*, o *De la justa causa de la guerra contra los indios*) y Las Casas (*Treinta proposiciones muy jurídicas*), que generó la “polémica de los naturales” o de los “justos títulos”.

En el alba de la república, los pensamientos se dirigieron hacia donde avanzaba la segunda gran revolución del hombre. En la primera, éste se irguió sobre la naturaleza; en la segunda, se alzó sobre sus derechos.²⁰ Pongamos las fechas de ésta: 1776 y 1789. A ese horizonte miraron los mexicanos. Presumo que lo hicieron con la confianza de que las insurgencias en ambos continentes, con sus proclamas de derechos abarcarían a todos los hombres, por encima de océanos y fronteras, y ampararían, en beneficio de todos, el respeto y la paz. No fue así, como sabemos. Fuimos víctimas de las mismas repúblicas hacia las que antes miramos con esperanza.

La sorpresa, el choque histórico, vino a instalarse también en el cimiento de nuestra experiencia. Nos hizo ser como fuimos y, en buena medida, como somos. Aportó los elementos para una posición internacional nutrida en naufragios, pero también —y como consecuencia ética y política— en valores y principios,²¹ que hicieron de nuestro país un personaje singular en la escena mundial, con figura y militancia propias, a veces solitaria, pero no silenciosa. De ahí salió una doctrina internacional que tiene expresiones mayores. Se formó —para usar palabras de Isidro Fabela en homenaje a Venustiano Carranza— una “personalidad exterior”²² inscrita en el patrimonio de la república y alojada en principios que constarían en la Constitución general, a título de decisiones políticas fundamentales.²³

En fin, el siglo XIX y los primeros años del XX alimentaron la incertidumbre y promovieron la cautela, que determinó la esencia y los matices de la posición internacional de México. Existe una profunda memoria colectiva, una sensibilidad con razones y raíces, que eleva defensas: si la memoria individual es tan duradera como la existencia de quien viaja con ella, la memoria nacional no tiene vida corta, aunque pueda incorporar, y lo hace, alivios y rectificaciones que los nuevos tiempos y

²⁰ García Ramírez, Sergio, *Visión contemporánea de los derechos humanos*, México, Porrúa, 2004; también publicado como artículo “Derechos humanos y proyecto de Nación”, *Gaceta de la CNDH*, México, núm. 162, enero de 2004, pp. 143-149, y en *Anuario 2003 del Seminario de Cultura Mexicana*, México, 2004, pp. 87-97.

²¹ “La política internacional de México es una feliz combinación que integra de manera armónica un patrimonio ético y uno jurídico. En este sentido, la conducta internacional de México se ha caracterizado por reunir dos elementos esenciales, en donde están presentes la norma de la ética de la responsabilidad y la norma de la ética de la convicción. Para verificar esta hipótesis, basta pasar revista de la trayectoria internacional de México en sus ciento setenta y cinco años de vida independiente”. Sepúlveda Amor, Bernardo, “Los valores éticos y el orden jurídico mexicano. La perspectiva del derecho internacional”, en García Ramírez (coord.), *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 393.

²² “En honor de Carranza, *Mensajes y discursos*”, en Biblioteca Isidro Fabela, Toluca, Instituto Mexiquense de Cultura, 1994, vol. XVII, p. 71.

²³ Cfr. Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 15ª. ed., México, Porrúa, 2009, pp. 119 y ss., y García Ramírez, “La reforma jurídica y la protección de los derechos humanos”, en Varios, *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, Antonio María Hernández y Diego Valadés (coords.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 158-161.

las generaciones emergentes traen consigo. Esto permite transitar al futuro, sin ignorar el pasado, y seguir el curso de la vida.

La mejor tradición constitucional mexicana tiene un doble signo, que ha determinado los procesos normativos, los impulsos revolucionarios y las expectativas más ambiciosas. Por una parte, la supremacía de los derechos humanos, que subordinan al Estado; por la otra, la justicia social, bandera de los insurgentes en un país donde la desigualdad —como observó un antiguo cronista, visitante del cuerpo y el alma de México— alcanzaba extremos inauditos,²⁴ a diferencia de que en la nación vecina, al norte de la nuestra, se instalaba y prosperaba al amparo de la igualdad entre sus ciudadanos.²⁵ Las navegaciones nacionales, con naufragios y reembarques, han enfilado en esa doble dirección, que acaba por ser una sola, porque el derecho individual reclama justicia general y ésta recibe y asegura los derechos particulares.

Veamos lo primero. Conforme a la tradición inaugurada por los *bills of rights* norteamericanos —el primero de éstos se formuló en Virginia—,²⁶ la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Declaración francesa de Derechos del Hombre y el Ciudadano, los textos primordiales de México pusieron en el centro de la escena los derechos básicos del ser humano y establecieron el principio de que la sociedad política se justifica por el respeto que muestra y la protección que brinda a esos derechos. Lo dijeron la carta de Apatzingán, de 1814,²⁷ cuando anticipábamos el

²⁴“México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de la tierra y población”. Humboldt, Alejandro, *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, 3a. ed., México, Porrúa, 1978, pp. 68 y 69.

²⁵ Al describir el estado social de Norteamérica, Tocqueville comenta con asombro: “Los hombres se muestran allí más iguales por su fortuna y por su inteligencia o, en otros términos, más igualmente fuertes que lo que lo son en ningún país del mundo, o que lo hayan sido en ningún siglo de que la historia guarde recuerdo”. *La democracia en América*, 2a. ed., trad. de Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 72.

²⁶Por ello la Delegación brasileña, en las “Observaciones y enmiendas al proyecto de Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos”, propuso que la sede permanente de la Corte y la Comisión Interamericanas fuese el Estado de Virginia, Estados Unidos. Cfr. OEA, *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969. Actas y documentos. OEA/Ser.K/XVI/I.2*, reimp. 1978, Washington, D.C, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, p. 126.

²⁷ “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas” (artículo 24).

sentido de la Independencia, y la Constitución federal de 1857,²⁸ cuando procurábamos asegurar dentro de la nación la independencia moral, no sólo la independencia política.

Ambos textos tuvieron un mismo pórtico: los derechos del hombre. Y desde los años iniciales de la vida republicana, algunos pensadores y estadistas construyeron el aparato de garantías que permitiera trasladar las intenciones a los hechos. En una reflexión mexicana sobre derechos humanos tiene lugar especial la construcción del juicio de amparo, primer capítulo, necesariamente nacional, de la navegación que llegaría a otro capítulo, naturalmente internacional,²⁹ donde se asocian y resplandecen los instrumentos garantizadores dispuestos para servir, sin conflicto, a una sola causa.³⁰ Así está sucediendo.

Aunque la Constitución de 1917 no reprodujo las palabras de 1857, mantuvo intacto el compromiso con los derechos humanos,³¹ vinculados con el segundo signo del desarrollo jurídico-político del pueblo mexicano: la justicia social. Alumbró los datos del nuevo constitucionalismo social.³² Para caracterizar este progreso, se podría decir que la renovada dimensión de los derechos corresponde a una nueva comprensión del

²⁸ “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución” (artículo 1o). Sobre el carácter central de los derechos del hombre en esta ley fundamental, *cfr.* Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre. Estudio de derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre conforme a la Constitución de 1857 y a la Ley Orgánica de Amparo de Garantías de 20 de enero de 1869*, facsimilar, México, Senado de la República, 2007, pp. 142-143, y Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura...*, *op. cit.*, p. 75.

²⁹ Así, por ejemplo, artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El origen del recurso previsto en este precepto es latinoamericano, y nació en el siglo XIX con la Constitución mexicana, reconoce Cecilia Medina Quiroga, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, San José, C. R., Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, 2003, p. 358.

³⁰ Al respecto, *cfr.* los artículos contenidos en Varios, *El Juicio de Amparo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El patrimonio documental de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: una postulación a la UNESCO*, Francisco Tortolero Cervantes y Carlos Pérez Vázquez (coords.), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015.

³¹ Sobre la motivación del Congreso Constituyente para utilizar la expresión “garantías individuales” y no “derechos humanos” en la Constitución de 1917, véase *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, 10ª. sesión ordinaria, 11 de diciembre de 1916, t. I, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/770/16.pdf>, y Martínez Bullé-Goyri, “Las garantías individuales en la Constitución mexicana de 1917”, en Varios, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, 1992, pp. 9-13.

³² García Ramírez, “Raíz y horizonte de los derechos sociales en la Constitución mexicana”, *Liber amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José, Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998, pp. 77 y ss., reproducido en mis *Estudios jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 15 y ss. A este respecto es fundamental la narración que hace Pastor Rouaix en *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/939/32.pdf>

hombre y de la democracia: aquél, de carne y hueso, como antes dije, no ciudadano imaginario; ésta, integral, como el sistema de vida que anuncia la Constitución mexicana.³³

Así, mediante generaciones de mexicanos y de derechos, ninguna mayor ni mejor, sólo sucesivas y encaminadas en la misma dirección,³⁴ llegamos a la primera mitad del siglo XX y a la instalación del derecho internacional de los derechos humanos. Esto conmovería el edificio que los mexicanos elevamos, pero no destruiría su cimiento ni alteraría su función, ni movería su destino.

México tiene costumbre de erigir pirámides, tan fuertes que han resistido invasiones, soportado guerras civiles y sobrevivido a restauraciones. Algunas han reaparecido al cabo de siglos, merced al “llamado de los orígenes” escuchado por mexicanos lúcidos. Y las pirámides se forjan con capas superpuestas; una a una, ensanchan el edificio, le confieren firmeza, muestran el rumbo y enriquecen el horizonte. Eso ha ocurrido con el encuentro entre el derecho constitucional mexicano, heredero de magníficas tradiciones, y el Derecho internacional de los derechos humanos, en proceso de naturalización también mexicana.³⁵

El final de la Segunda Guerra promovió el diseño del futuro: que no fuese como el pasado turbio, y que por fin alojara los ideales en realidades consecuentes. En 1945, nuestro país fue anfitrión de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, a la que concurrieron veinte Estados del hemisferio,³⁶ entonces soberanos, cuyo número era menor, por supuesto, del que hoy figura en la Organización de los Estados Americanos: la descolonización se hallaba pendiente a ambos lados del

³³ Al referirse a las consultas para reformar el artículo 3º en 1946, Torres Bodet atribuye a Vicente Lombardo Toledano dos sugerencias: mencionar ‘los resultados del proceso científico’ como base de la enseñanza y aludir a la democracia, no solamente como a un régimen político, sino como a un sistema de mejoramiento económico, social y cultural’. *Memorias*, 2da. ed., México, Porrúa, 1981, p. 400.

³⁴ Obviamente, la referencia a generaciones de derechos no implica por fuerza diferencias jerárquicas entre éstos, sino obedece a la “presentación en la escena” de la historia. Sobre este concepto, *cfr.*, entre otros, Bidart Campos, Germán F., *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, pp. 195 y ss. Asimismo, *cfr.* Rey Cantor, Ernesto y Rodríguez Ruiz, María Carolina, *Las generaciones de derechos humanos. Libertad-igualdad-fraternidad*, 5a. ed., Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada-Grupo Editorial Ibáñez, 2007.

³⁵ A este respecto, *cfr.* García Ramírez, *Los derechos humanos y la jurisdicción...*, *op. cit.*, pp. 71 y ss.

³⁶ El discurso del presidente Ávila Camacho menciona: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. *Cfr. Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, México, 1945*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2003, p. 324. Además, por supuesto, México. Argentina no asistió. En el acta final consta la presencia de veinte delegaciones, inclusive El Salvador. *Cfr. Conferencias Internacionales Americanas. Segundo Suplemento 1945-1954*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990, pp. 9-11. La Conferencia se realizó en virtud de la invitación formulada por el gobierno de México el 10 de enero de 1945. Inaugurada el 21 de febrero, concluyó sus labores el 8 de marzo.

Atlántico. Aquella Conferencia sesionó en Chapultepec, un recinto encumbrado: por hallarse sobre la colina del Anáhuac y por ser testigo de glorias y desgracias.

En la delegación mexicana, presidida por el canciller Ezequiel Padilla, figuraron ciudadanos de primera fila, que tenían o tendrían intervención prominente en el desarrollo de nuestra política exterior: entre ellos Luis Padilla Nervo, José Gorostiza, Luis Quintanilla, Alfonso García Robles, Manuel Tello y Rafael de la Colina.³⁷ Magnífica representación, equiparable a la que México tuvo en 1948, en Bogotá, que mencionaré adelante.

Los trabajos de este Congreso se propusieron —dijo el presidente de México, Manuel Ávila Camacho, en la sesión inaugural del 21 de febrero de 1945— “reflexionar acerca de los problemas que plantea el término de la guerra y la preparación de la paz futura”.³⁸ La Resolución XL proclamó la adhesión de las repúblicas americanas a los principios del Derecho internacional para la salvaguardia de los derechos esenciales del hombre, auspició el establecimiento del sistema de protección internacional y animó la elaboración de un instrumento normativo sobre esta materia.³⁹ La “Declaración de principios sociales de América” reconoció que “el hombre debe ser el centro de interés de todos los esfuerzos de los pueblos y de los gobiernos”.⁴⁰ Eran los años de la Unión Panamericana, previos a la era de la Organización de los Estados Americanos.

³⁷ Los delegados, encabezados por Padilla, entonces secretario de Relaciones Exteriores, fueron Gustavo P. Serrano, Pedro Martínez Tornel, Francisco Castillo Nájera y Alfonso Reyes. Fue nutrido el número de los asesores técnicos. *Cfr. Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra...*, cit., pp. 521-524. Otra fuente menciona, a título de delegados, a Padilla, Serrano, Castillo Nájera y Reyes. *Cfr. Conferencias Internacionales Americanas...*, op. cit., p. 9.

³⁸ Agregó: “Las circunstancias quisieron que la contienda agregase una responsabilidad más sobre nuestra vida. La aceptación de esa responsabilidad nos otorga el derecho y nos fija la obligación de pensar por nosotros mismos dichos problemas, de proponer nuestras sugerencias y de no dejar que, en el coro del porvenir, la voz de otras inquietudes apague la voz de América”. “Discurso del Excmo. señor general de división don Manuel Ávila Camacho, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en la sesión inaugural de la Conferencia (21 de febrero de 1945)”, en *Conferencia Interamericana...*, cit., p. 320.

³⁹ Bajo el rubro “Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre”, esa resolución encomendó al Comité Jurídico Interamericano la redacción de un anteproyecto de Declaración de los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre (2o.), y encargó al Consejo Directivo de la Unión Panamericana convocar a una Conferencia Internacional de Jurisconsultos Americanos “a fin de que la declaración sea adoptada en forma de convenio por los Estados del Continente” (4o.). *Cfr. Conferencias Internacionales Americanas...*, cit., pp. 52 y 53.

⁴⁰ *Conferencias Internacionales Americanas...*, cit., p. 73. Otras resoluciones o declaraciones de la Conferencia en torno a derechos humanos o cuestiones directamente relacionadas con éstos, fueron: Recomendación XXVIII, “Derechos de la Mujer en América” (*ibidem*, pp. 45 y 46) Resolución XLI, sobre “Discriminación racial” (*ibidem*, p. 53); Declaración LI, “Carta Económica de las Américas” (*ibidem*, pp. 64 y ss.); y Recomendación LV, “Carta de la Mujer y del Niño” (*Ibidem*, pp. 69-71).

Adoptada la ruta de los derechos humanos, habría puertos intermedios y cercanos. En ellos desembarcó el gobierno mexicano, con otros de América. No sobra decir —y si lo omitiera, faltaría decirlo— que aquellos años no parecían propicios al destino que se había fijado la navegación americana. En el conjunto regional no florecían los derechos fundamentales ni abundaban las democracias. Los navegantes debieron ver con extrañeza el paisaje, y los observadores desde tierra firme debieron observar la navegación con recelo.

Esto, que parecía un obstáculo formidable, fue, por el contrario, el estímulo que se requería. No facilitaba la marcha, pero la justificaba. Finalmente, ni el continente es un monolito, ni los Estados, los gobiernos y los pueblos se hallan cortados por la misma tijera. Ya dije que hay corrientes contrapuestas, dialéctica continua. México ha sido ejemplo. Si algunos empujaron en una dirección, otros lo harían en sentido contrario. Poco a poco, los vientos en favor llegaron a ser más vigorosos que los vientos en contra. Y avanzamos.

México compareció en la Novena Conferencia Internacional Americana, de 1948, reunida en una grave circunstancia, que no disuadió su desempeño. También entonces la delegación mexicana tuvo composición notable, de delegados y asesores: presidida por Jaime Torres Bodet, la integraron Roberto Córdova, Luis Quintanilla, José María Ortiz Tirado, Pablo Campos Ortiz, Antonio Carrillo Flores, Eduardo Villaseñor, José Gorostiza, Gabriel Ramos Millán, José López Bermúdez, Ernesto Enríquez, Amalia González Caballero de Castillo Ledón, Mario de la Cueva, César Sepúlveda, Jesús Rodríguez y Rodríguez, Manuel Sánchez Cuén, Francisco A. Ursúa, Carlos Peón del Valle y Emilio Calderón Puig.⁴¹ De aquellos días dejó un ilustrado testimonio el canciller Torres Bodet.⁴²

En Bogotá se emitió la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, a la que entonces se consideró meramente orientadora, sugerente —con alto valor ético y político, no jurídico—⁴³ y se suscribió la Carta de la Organización de los Estados Americanos —que acoge, entre sus principios, “los derechos fundamentales de la persona humana” (artículo 5, j)—,⁴⁴ inclusión que años más tarde daría pie a que

⁴¹ Cfr. *Conferencias Internacionales Americanas...*, cit., p. 123.

⁴² Cfr. Torres Bodet, Jaime, *La victoria sin alas. Memorias*, México, Fundación Miguel Alemán, 2012.

⁴³ Cfr. García Bauer, Carlos, *Los derechos humanos. Preocupación universal*, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1960, pp. 113.

⁴⁴ Los Estados representados en la Conferencia —dice el preámbulo de la Carta— “(c)onvencidos de que la misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones,...” y “(s)eguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos del hombre,...” reafirmaron diversos principios, entre ellos: “Los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo” (artículo 5, j).

se aceptase el carácter imperioso de la Declaración Americana, que no es un tratado, vinculándola a la Carta de la OEA, que sí lo es.⁴⁵

Por otra parte, recordemos que la Declaración Americana fue anterior, por varios meses,⁴⁶ a la Universal. Celebramos con vuelo de campanas cada aniversario de la mundial, enhorabuena; pero no hacemos lo mismo con la americana, que fue el documento precursor, en su género, del Derecho internacional de los derechos humanos: primera declaración que proclamó, por encima de las fronteras nacionales, tan celosamente marcadas, los derechos básicos de las personas

En la resolución XXXI de la Novena Interamericana consta la necesidad de la jurisdicción internacional de los derechos del hombre. Dijo que éstos, “internacionalmente reconocidos, deben tener protección adecuada; que esa protección debe ser garantizada por un órgano jurídico, como quiera que no hay derecho propiamente asegurado sin el amparo de un tribunal competente,⁴⁷ (y) que, tratándose de derechos internacionalmente reconocidos, la protección jurídica para ser eficaz debe emanar de

⁴⁵ En 1949, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos señaló que la Declaración “no crea una obligación jurídica contractual, pero... señala una orientación bien definida en el sentido de la protección internacional de los derechos fundamentales de la persona humana”. En la misma dirección cuenta el parecer de Carlos García Bauer, en *Los derechos humanos, preocupación universal*, Centro América, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1960, *cit.*, p. 113. En sentido diferente se pronunció Gabino Fraga, presidente de la Comisión Interamericana. De éste, *cfr.* “Protección internacional de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana en el ámbito americano”, en *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1974, p. 597. La Corte Interamericana ha reconocido la fuerza vinculante de la Declaración, en la medida en que define los derechos humanos a los que se refiere la Carta de la OEA, tratado internacional. *Cfr. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89*, del 14 de julio de 1989, párr. 45.

⁴⁶ Aprobada el 2 de mayo de 1948, en la Novena Conferencia Internacional de los Estados Americanos. *Cfr.* Acta final, resolución XXX, Bogotá, Colombia, Marzo 30- mayo 2, pp. 203 y ss., http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_2_suplemento_1945_1954/base2.htm

⁴⁷ Como advirtió Bobbio, en un orden de consideraciones semejante, el problema que surgió al cabo de la admisión generalizada de los derechos humanos fue el de las garantías para hacerlos valer con eficacia, cuestión jurídica, y más específicamente, política. *Cfr.* “Presente y porvenir de los derechos humanos”, en Varios, *Anuario de Derechos Humanos 1981*, Madrid, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, 1982, p. 10, y *El problema de la guerra y las vías de la paz*, trad. de Jorge Binaghi, Gedisa, España, 1982, p. 130. En fin de cuentas, “llamamos Estados de Derecho a los Estados en los que funciona regularmente un sistema de garantías de los derechos humanos”. “Presente y porvenir...”, *op. cit.*, p. 24.

un órgano internacional”,⁴⁸ tema, este último, que en su hora subrayaría Jiménez de Aréchaga, uno de los artífices de la Convención Americana, al referirse a las distintas etapas de la protección de los derechos humanos.⁴⁹

El camino iniciado tendría un nuevo puerto excepcional. A él arribaron las propuestas preparadas durante varios años y consolidadas en un proyecto final. En numerosos países de América —o quizá en todos— se llamaba la atención sobre la inminencia del pacto continental. Fue el caso de México, a través de diversas gestiones de sociedad y gobierno. Recordaré una, significativa sobre la convergencia de fuerzas favorables. En los primeros meses de 1969, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —que ya contaba con una década de excelente trayectoria—⁵⁰ y la Secretaría de Relaciones Exteriores patrocinaron un memorable seminario al que asistieron varios promotores de la defensa internacional de derechos humanos.

⁴⁸ La Recomendación XXXI quedó en los siguientes términos: “Que el Comité Jurídico Interamericano elabore un proyecto de estatuto para la creación y funcionamiento de una Corte Interamericana destinada a garantizar los derechos del hombre. Ese proyecto, después de ser sometido al examen y a las observaciones de los Gobiernos de todos los Estados Americanos, deberá ser remitido a la X Conferencia Interamericana para que ésta lo estudie si considera que ha llegado el momento para una decisión sobre la materia”. *Conferencias Internacionales Americanas...*, cit., p. 201. Entre las resoluciones, recomendaciones y otros actos emanados de la Novena Conferencia y relacionadas inmediatamente con derechos humanos cuentan: Convenio Económico de Bogotá (*ibidem*, esp. p. 165, artículo 32); Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (*ibidem*, pp. 172 y 173); Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (*ibidem*, p. 173); Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (*ibidem*, pp. 195 y ss.), y Derecho de Resistencia (*ibidem*, p. 215).

⁴⁹ Cfr. “Prólogo” a García Bauer, Carlos, *Los derechos humanos...*, op. cit., p. 9.

⁵⁰ Fue establecida en 1959, por resolución de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Cfr. Santoscoy, Bertha, *La Commission Interaméricaine des Droits de l’Homme et le développement de sa compétence par le système des pétitions individuelles*, Ginebra, Publications de l’Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, 1995, y Sepúlveda, César, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1960-1981)”, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Un cuarto de siglo de evolución y empeños”, en Sepúlveda, *Estudios sobre derecho internacional...*, cit., pp. 75 y ss. y 113 y ss, y González Morales, Felipe, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, España, 2013, pp. 29 y ss.

En ese foro académico, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y que tuvo sede en la Casa del Risco,⁵¹ el presidente mexicano de la Comisión Interamericana, profesor Gabino Fraga Magaña, intervino para establecer, con el prestigio de la función internacional a su cargo, de su desempeño como alto funcionario de la cancillería y de su eminente calidad de jurista,⁵² que “el proceso de desarrollo (que se ha llevado adelante) nos autoriza a pensar que va penetrando en la conciencia de los pueblos la necesidad de elevar a nivel internacional la protección de los derechos que salvaguardan la libertad y la dignidad de la persona humana, y en esa confianza nuestro afán debe ser (...) coadyuvar en la medida de nuestras fuerzas a esa noble tarea”.⁵³

Poco antes de que se reuniera en San José, Costa Rica, la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, algunos países expresaron puntos de vista sobre diversos extremos del proyecto. Éste reflejaba la base común de cultura y objetivos a la que se refirió Eduardo Jiménez de Aréchaga.⁵⁴ En el corazón del documento se hallaba el tribunal interamericano de derechos humanos, afín al Europeo de Estrasburgo.⁵⁵ Tenía el lejano antecedente, en alguna medida, de la Corte Centroamericana.⁵⁶

Los participantes en la Conferencia se ocuparon en cuestiones pendientes. Entre ellas, la creación de la Corte Interamericana. En un pliego del 26 de septiembre de 1969,

⁵¹ Acerca del Seminario, *cfr.* Alcalá-Zamora y Castillo, “Informe del coordinador y aclaraciones posteriores”, *Veinte años de evolución...*, *op. cit.*, pp. 15 y ss.

⁵² *Cfr.* García Ramírez, “Prólogo” a Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 48ª. ed. México, Porrúa, 2012, pp. XXIII-XXV.

⁵³ “Protección internacional de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana en el ámbito americano”, *Veinte años...*, *cit.*, p. 599.

⁵⁴ Este jurista, que tuvo papel sobresaliente en la elaboración del proyecto de Convención aprobado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos en 1959, aludió a la “homogeneidad fundamental y básica” que existía en América, “ya que las Cartas Fundamentales de todos nuestros Estados coinciden en sus definiciones y comulgan en un credo común de amparo al individuo”. “Prólogo” a García Bauer, Carlos, *Los derechos humanos...*, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁵ Para una visión panorámica sobre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *cfr.* Varios, *Fundamental Rights in Europe. The ECHR its Member States, 1950-2000*, Blackburn, Robert y Polakiewicz, Jörg (editores), Gran Bretaña, Oxford University Press, 2001, pp. 3 y ss., y López Guerra, Luis, “Derechos humanos y juez internacional”, en Varios, *Gobernanza democrática*, Antonio Rovira (coord.), Madrid, Marcial Pons/Cátedra de Estudios Iberoamericanos Jesús de Polanco, 2013, pp. 39-49.

⁵⁶ *Cfr.* Acevedo Peralta, Ricardo, “Palabras de bienvenida al Primer Encuentro de Cortes Internacionales y Regionales de Justicia del Mundo”, en Varios, *Memoria Primer Encuentro de Cortes Internacionales y Regionales de Justicia del Mundo. A cien años de la Corte de Cartago (1907-2007). Justicia, integración y derechos humanos*, Nicaragua, Corte Centroamericana de Justicia/SICA/PAIRCA, 2007, pp. 75 y ss.

el gobierno de México se había preguntado sobre la oportunidad de esta iniciativa.⁵⁷ Nuevamente desembarcaba la memoria histórica en estado de alerta frente al hecho de que una jurisdicción localizada fuera del país tuviera a su cargo la solución de controversias tradicionalmente sometidas a la justicia doméstica. Ocurría el encuentro, que tendría solución feliz, entre las respetables razones que propone la historia y los argumentos, no menos respetables, que sugiere el porvenir.

Por supuesto, México no objetaba la idea misma de contar con una convención americana, en cuya preparación había trabajado —y que era y es consecuente con las decisiones acogidas en la ley suprema— ni cuestionaba la posibilidad de instituir un tribunal de derechos humanos, patrocinado por varios países y señalado por René Cassin,⁵⁸ en el escenario de San José, como el rasgo esencial del documento en trámite.⁵⁹

Lo que México sostuvo en las intervenciones de la delegación nacional —presidida por el ilustre maestro Antonio Martínez Báez, autor de valiosas reflexiones sobre la posición internacional de México,⁶⁰ y a quien acompañaron Antonio de Icaza y Sergio Vela Treviño— era la conveniencia de observar primero el desempeño de las normas y las instancias ya establecidas y decidir después, con base en esta reflexión, el momento de instituir el tribunal. Se trataba de un asunto de oportunidad: tiempo, no fondo.⁶¹

⁵⁷ “El Gobierno de México considera prematuro el establecimiento de la Corte Internacional a que alude el Proyecto y estima más realista y promisorio el que con la experiencia y prestigio que siga ganando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se llega a formar una conciencia en los países de América acerca de la posibilidad y conveniencia de sujetar sus actos en la materia a un tribunal internacional.” OEA, *Conferencia Especializada...*, *op. cit.*, p. 100.

⁵⁸ Es recordado como el redactor principal —junto con Eleanor Roosevelt— de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948. Dentro de sus múltiples cargos públicos, destaca su participación como presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Arbitraje de la Haya. Fue vicepresidente del Consejo de Estado y miembro del Consejo Constitucional francés. Se le concedió el Premio Nobel de la Paz en 1968. *Cfr.* Nobelprize, *Rene Cassin*, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1968/cassin-bio.html

⁵⁹ El ilustre jurista francés, invitado a la Conferencia de San José, sostuvo —con el prestigio de su propia participación en la Declaración Universal y en los pactos internacionales de Naciones Unidas— la pertinencia de contar con un instrumento regional de derechos humanos, no obstante haber otros de alcance universal, y de acoger en aquél la instancia jurisdiccional que amparara el ejercicio de los derechos humanos, sin perder el espacio ganado a través de otras fórmulas de promoción y defensa. *Cfr.* la intervención de Cassin, en *Conferencia Especializada Interamericana...*, *cit.*, p. 434.

⁶⁰ *Cfr.* Martínez Báez, “Los derechos humanos en el ámbito del derecho internacional”, en Martínez Báez, *Obras. I. Obras político-constitucionales*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1994, pp. 156-159.

⁶¹ En torno a los planteamientos de México, desde la posición anterior a la Conferencia hasta el tiempo del acta final de ésta, *cfr.* *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969. Actas y documentos*, Washington, D. C., Secretaría General, Organización de los Estados Americanos (OEA/Ser.K/XVI/1.2), reprint 1978, pp. 99 y ss., 152 y 523. Asimismo, *cfr.* la síntesis que hago en *Los derechos humanos y la jurisdicción...*, *cit.*, pp. 75 y ss.

Conforme a la encomienda de la Organización, correspondía a la Comisión Interamericana aportar el documento para el debate en San José. El presidente de la Comisión, Fraga, tuvo a su cargo el planteamiento del proyecto final de Convención, que había transitado etapas y recibido modificaciones. Al cumplir este encargo, el 8 de noviembre de 1969, nuestro compatriota defendió la pertinencia de un instrumento regional de derechos humanos, no obstante existir los pactos de Naciones Unidas,⁶² destacó la fuerza vinculante de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre con respecto a los Estados, y recordó que la negación de aquéllos engendra violencia y hace peligrar la paz del mundo.⁶³

Hacia el término de la Conferencia surgió el acuerdo, que consta en el acta final. México apoyó la inclusión de la Corte en la Convención Americana, en la inteligencia de que su jurisdicción sería subsidiaria o complementaria de las nacionales.⁶⁴ En efecto, aquélla no desplaza a los órganos internos; el Estado nacional retiene —como debe ser, porque de lo contrario naufragaría el sistema— el papel radical de garantizar los derechos. Ése es su cometido histórico. Lo sigue siendo y lo será conforme a las estipulaciones de la Convención y al amparo de los principios jurídico-políticos que fundan, ideológicamente, el Pacto de San José.⁶⁵

No se tomó Zamora en una hora. A la suscripción del Pacto seguiría una larga espera: tiempo, digamos, de meditación; acaso de digestión del grave compromiso —pero compromiso estupendo— que aquél entraña. Casi diez años mediaron entre la suscripción y la vigencia, una vez que hubo el número necesario de ratificaciones o adhesiones.⁶⁶ Al cabo, llegó la adhesión de México en 1981,⁶⁷ año parteaguas en la incorporación de nuestro país al sistema mundial de tutela de los derechos humanos,

⁶² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ambos de 1966.

⁶³ *Conferencia Especializada Interamericana...*, cit., pp. 430 y 431.

⁶⁴ “El Gobierno de México apoya el establecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con base en el carácter optativo de su jurisdicción.” OEA, *Conferencia Especializada...*, op. cit., p. 523.

⁶⁵ “Los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional *coadyuvante o complementaria* de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos” (énfasis nuestro). Preámbulo de la Convención Americana de Derechos Humanos, http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

⁶⁶ Suscrita el 22 de noviembre de 1969, la Convención Americana entró en vigor el 18 de julio de 1978, una vez que contó con once ratificaciones, en los términos del artículo 74.2 de la propia Convención. Los primeros Estados que contribuyeron, con su ratificación (entre 1970: Costa Rica, y 1978), a la vigencia del instrumento, fueron Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

⁶⁷ La Convención Americana fue aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981.

representado por la Convención Americana y los pactos mundiales. Otras ratificaciones o adhesiones acudieron antes;⁶⁸ varias, después.⁶⁹

La navegación seguía su marcha, en América y en México. Lo que había comenzado muchos años antes, continuaba al servicio de una vocación y de una voluntad que afirmaron, gradualmente, el terreno que ganaban. Suponer que se trata del avance de algunos años recientes, y no de muchos, entre cercanos y distantes, es equivocar la historia. Creer que el mundo nace cuando abrimos los ojos nos convierte en descubridores del Mediterráneo. Placentero, pero falaz. No podemos olvidar que los éxitos de hoy son tributarios de los aciertos de ayer, y éstos, de los progresos que acumuló el pretérito distante. Se trata de un continuo, ciertamente colmado de avatares, pero continuo al fin: sucesión de esfuerzos, o bien, en otros términos —evocando a Camilio José Cela, que se refería a la literatura— de una “carrera de antorchas que no cesa jamás”.⁷⁰

Al sumarse a la Convención —como ya lo estaba a la Carta de la Organización⁷¹ y a la Declaración Americana—, México contribuía a la formación de lo que denominamos el *corpus juris* americano de los derechos humanos,⁷² que se halla en un tránsito que deberá llegar mucho más lejos, tanto por lo que atañe a la ratificación de los instrumentos existentes como por lo que corresponde al acogimiento de otros temas o grupos sobre los que aún no existe instrumento

⁶⁸ Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras y Jamaica. Cfr. OEA, *Estado de firma y ratificaciones de la CADH*, http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm

⁶⁹ Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago (notificó denuncia el 26 de mayo de 1998), Uruguay y Venezuela (notificó denuncia el 10 de septiembre de 2012). Cfr. *idem*.

⁷⁰ Citado por Valentí Puig en “Fortalezas y vulnerabilidades”, *ABC Cultural*, Madrid, 2002, p. 59, <http://www.abc.es/>

⁷¹ México firmó la Carta de la Organización de Estados Americanos el 30 de abril de 1948, y la ratificó el 23 de noviembre del mismo año. Cfr. OEA, *Estado de firmas y ratificaciones*, http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos_firmas.htm Para una revisión sobre los antecedentes, naturaleza y propósitos de la OEA, cfr. Moreno Pino, Ismael, *Orígenes y evolución del Sistema Interamericano*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1977, pp. 92 y ss.

⁷² Sobre este concepto, véase García Ramírez, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2007, pp. 1-5., y “El control judicial interno de convencionalidad”, en Varios, *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), México, FUNDAP, 2012, p. 223.

americano,⁷³ aunque haya abundantes pronunciamientos colectivos y jurisprudencia regional para formarlo: así, derechos de indígenas, derechos de niños, debido proceso, cuestiones de bioética vinculadas con derechos humanos —como se dice en la nota precedente—,⁷⁴ situación de los reclusos,⁷⁵ tema que ha merecido constante atención en el medio europeo,⁷⁶ etcétera. En la agenda en marcha se hallan las convenciones contra la discriminación, suscritas en Antigua, Guatemala, de 2014.⁷⁷ Vale ponderar, una vez más, la necesidad de dar universalidad genuina —o regionalidad plena, si se prefiere decirlo así— a ese cuerpo jurídico, a través de ratificaciones y adhesiones. Nuestro país lo ha hecho en lo que toca al Protocolo de San Salvador⁷⁸ y a las convenciones sobre tortura,⁷⁹ desaparición forzada de personas,⁸⁰ erradicación de la violencia

⁷³ Es posible y deseable recoger la copiosa jurisprudencia de la Corte, los criterios de la Comisión Interamericana, los progresos nacionales, los estándares acogidos en otros instrumentos, etcétera, en materias como los derechos de los indígenas, los niños y los detenidos, el debido proceso, los derechos vinculados a las perspectivas y desarrollos de la bioética, etcétera. A este último respecto, *cfr.* mi estudio “Bioética y protección de los derechos humanos ante la jurisdicción interamericana”, en el Coloquio Hacia un Instrumento Regional Interamericano sobre la Bioética: Experiencias y Expectativas, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Comisión Nacional de Bioética, la Secretaría de Salud y el *Centre d’observation et de recherche sur la responsabilité et l’autorité*, México, 6 de septiembre de 2007, cuya memoria es Varios, *Hacia un instrumento regional interamericano sobre la bioética. Experiencias y expectativas*, Brena Sesma, Ingrid y Teboul, Gérard (coords.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 373 y ss.

⁷⁴ A propósito de que exista una Convención Interamericana sobre Bioética, *cfr.* Gómez Robledo, Juan Manuel, “Análisis sobre la conveniencia de un instrumento regional sobre la bioética para Latinoamérica”, en Varios, *Hacia un instrumento regional interamericano...*, *op. cit.*, pp. 35 y ss.

⁷⁵ *Cfr.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios y buenas prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RESOLUCION%201-08%20ESP%20FINAL.pdf>

⁷⁶ La materia ha tenido un notable desarrollo en el ámbito europeo. Al respecto, *cfr.* Van Zyl Smit, Dirk y Snacken, Sonja, *Principios de derecho y política penitenciaria europea. Penología y derechos humanos*, trad. de Ana Isabel Pérez Machío, Isabel Germán Mancebo, Francisco Javier de León Villalba, Beatriz López Lorca y Antonio Muñoz Aunión, Valencia, España, Tirant Lo Blanch, 2013.

⁷⁷ A este respecto, Convención interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia y Convención interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia. *Cfr.* OEA, http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp

⁷⁸ México depositó su instrumento de ratificación el 16 de abril de 1996. También son Estados partes: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay. *Cfr.* OEA, Estado de firmas y ratificaciones, <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>

⁷⁹ México depositó su instrumento de ratificación el 22 de junio de 1987. Además son Estados partes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela. *Cfr.* OEA, Estado de firmas y ratificaciones, <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-51.html>

⁸⁰ México depositó su instrumento de ratificación el 9 de abril de 2002. Son Estados partes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. *Cfr.* OEA, Estado de firmas y ratificaciones, <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-60.html>

contra la mujer⁸¹ y eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad,⁸² últimamente, también en lo que respecta al protocolo que suprime la pena de muerte,⁸³ una vez excluida ésta de la Constitución de la República, a la que jamás podría regresar.⁸⁴

En 1981 México ya era Estado parte de la Convención Americana, pero estaba pendiente la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, conforme a la cláusula facultativa que contiene el artículo 62 de la Convención.⁸⁵ No discutiré los motivos de que esa cláusula figure en el instrumento; tiene partidarios⁸⁶ y adversarios.⁸⁷ Ahí está.

La cláusula facultativa expresa, con otras particularidades del sistema, las consideraciones de soberanía que hubo en la formulación del Pacto. Es así que la incorporación a éste no trae consigo, en forma automática, el reconocimiento de la competencia de la Corte para resolver controversias a través de sentencias que tienen fuerza vinculante para los

⁸¹ México depositó su instrumento de ratificación el 12 de noviembre de 1998. Igualmente son Estados partes: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía, San Kitts y Nevis, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. *Cfr.* OEA, Estado de firmas y ratificaciones, <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html>

⁸² México depositó su instrumento de ratificación el 25 de enero de 2001. Son Estados partes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. *Cfr.* OEA, Estado de firmas y ratificaciones, <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-65.html>

⁸³ México depositó su instrumento de adhesión el 20 de agosto de 2007. A este protocolo internacional se sumaron: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. *Cfr.* OEA, Estado de firmas y ratificaciones al Protocolo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-53.html>

⁸⁴ México abolió la pena de muerte mediante reforma de los artículos 14 y 22 de la Constitución, el 9 de diciembre de 2005. *Cfr. Diario Oficial de la Federación*, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2101602&fecha=09/12/2005.

⁸⁵ Este precepto indica que todo Estado parte puede al momento de depositar su instrumento de ratificación o adhesión a la Convención Americana, o en un tiempo posterior, declarar la obligatoriedad de la competencia de la Corte Interamericana, de pleno derecho y sin convención especial. Esta declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. *Cfr.* OEA, http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

⁸⁶ Para un panorama sobre los factores democráticos en el origen de los sistemas interamericano y europeo, en el que se alude al atractivo de la “cláusula facultativa” en la integración de aquél, *cfr.* Úbeda de Torres, Amaya, *Democracia y derechos humanos en Europa y en América Latina. Estudio comparado de los sistemas europeo e interamericano de protección de los derechos humanos*, Madrid, Reus, 2006.

⁸⁷ Sobre la supresión de la cláusula, *cfr.* Caçado Trindade, Antonio Augusto, *Informe: bases para un proyecto de protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ara fortalecer su mecanismo de protección. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI*, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, t. II, p. 47.

Estados llamados a juicio. Pero el alejamiento de esa competencia genera una región oscura en el conjunto del sistema, e incluso entraña cierta contradicción: se admite, por una parte, la existencia de un régimen de tutela internacional de los derechos, pero se rechaza, por la otra, el despliegue completo del sistema a través de sus instrumentos y medios naturales.

Tiempo después, el gobierno mexicano resolvió avanzar en la integración del país al sistema internacional de tutela. Lo anunció la Secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green,⁸⁸ durante las celebraciones del quincuagésimo aniversario de la creación de la OEA.⁸⁹ La intención se formalizó en el planteamiento que hizo el Ejecutivo ante el Senado, en 1998, para suscitar un acto senatorial de aprobación expresa, acto que podía ser jurídicamente indispensable, o no serlo, pero que en todo caso era muy conveniente. El memorándum explicativo que conoció la Cámara refirió antecedentes, características y consecuencias de la admisión solicitada.⁹⁰

Dijo el Ejecutivo que el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte: “en el momento actual (es decir, en 1998) contribuiría a fortalecer la vigencia del Estado de Derecho, a modernizar y a complementar el andamiaje mismo que se ha desarrollado progresivamente para la protección de los Derechos Humanos en el país y a combatir la impunidad, además de que representaría un voto de confianza a una prestigiada institución de la OEA y acercaría más a México al concierto americano, cuya mayoría de países ha reconocido la jurisdicción de que se trata”.

Hubo solidaridad del Senado. Las comisiones dictaminadoras destacaron dos extremos relevantes, entre otros: primero, la tendencia vigorosa a la defensa de los derechos humanos desde la perspectiva internacional: es “necesario cambiar la actitud de defensa interna o nacional” por “una preocupación que constituy(e) una aspiración y obligación de todas las naciones”; y segundo, esto no implica la “sustitución de (las) obligaciones (nacionales) por las contenidas en el derecho internacional, mal sería si ello fuera así, toda vez que es el área del derecho interno donde se tienen o no se tienen, donde se gozan o no se gozan (los derechos); de lo que se trata es de que se cuente con un garante adicional, que desde otra órbita propugne el cumplimiento del régimen de garantías.”⁹¹

⁸⁸ Cfr. Green, Rosario, *La Canciller. Memorias y algo más*, México, Temas de Hoy, 2013. pp. 266-267.

⁸⁹ Cfr. “Memorándum de antecedentes (Declaración de Reconocimiento de la Jurisdicción Obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)”, en Fix-Zamudio, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, 1999, p. 44.

⁹⁰ En atención a factores internos —el avance nacional en la protección de los derechos humanos— y externos —la situación del sistema regional americano y, en éste, de nuestro país— “a casi 18 años del sometimiento de la Convención Americana al Senado, 30 de su adopción y más de 50 del establecimiento de la OEA, el Ejecutivo Federal estima que ha llegado el momento de que México reconozca la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana”. “Memorandum de antecedentes...”, *ibidem*, p. 42.

⁹¹ “Dictamen presentado al Pleno del Senado de la República por las Comisiones de Relaciones Exteriores, Quinta; de Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos, Primera”, *ibidem*, pp. 57 y 58.

La voluntad política —utilicemos esa expresión socorrida— se confirmó cuando la secretaria de Relaciones Exteriores depositó en la Secretaría General de la OEA el instrumento de aceptación de la competencia contenciosa. “La aceptación de la competencia de la Corte Interamericana —señaló la Canciller— constituye un hito en el tránsito de mi país hacia una sociedad cada vez más democrática, abierta y respetuosa de los derechos inalienables de todos sus integrantes”.

Me congratulo —concluyó Rosario Green— de que a los mecanismos de derechos humanos en los que México participa ya en forma constructiva, respetuosa y transparente, se sume hoy la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Manifiesto nuestra voluntad para cooperar con ella dentro del marco legal establecido y reitero nuestra disposición para avanzar conjuntamente en la promoción y defensa de los derechos inalienables de todo ser humano.⁹²

Las dudas que había sobre el paso que daría el gobierno de México, o mejor todavía, el Estado mexicano, se disiparon gradualmente, merced a una reflexión cada vez más penetrante y persuasiva acerca de los méritos de esa decisión: ante todo, el beneficio de los habitantes de la República, que ingresarían a lo que es posible denominar “estatuto contemporáneo del ser humano”,⁹³ con la doble defensa de los derechos consignados en la Constitución Política y de los reconocidos en el tratado internacional que tendría plena aplicación en el ámbito mexicano. Se reiteró: ese reconocimiento es ejercicio de soberanía, no menoscabo de ésta; además, corresponde estrictamente a la decisión política fundamental, arraigada en la tradición constitucional mexicana, de preservación de los derechos y las libertades del hombre, no sólo a través de proclamaciones, sino también —y acaso sobre todo— de garantías.

No se trataba de aplicar a cuestiones de México una normativa extraña, y mucho menos una regulación impuesta: el artículo 133 constitucional alude a los tratados internacionales como ley suprema de toda la Unión. En rigor, este precepto habría bastado para la inclusión de los tratados de derechos humanos en el ordenamiento supremo de la Unión, aunque no para la determinación de su rango superior, bajo el principio *pro homine*. Tampoco venía al caso un tribunal establecido desde fuera: su origen, su desarrollo, sus atribuciones, su integración, traducen las voluntades soberanas de los Estados que lo crearon, entre ellos México. Los asuntos contenciosos no quedarían en manos de un tribunal de conciencia, sino a cargo de un tribunal de derecho, que garantiza el rigor

⁹² “Intervención de la secretaria de Relaciones Exteriores, embajadora Rosario Green, con motivo del depósito del instrumento de aceptación del gobierno de México de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Ibidem*, pp. 68-69.

⁹³ *Cfr.* García Ramírez, “Hacia una nueva regulación constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 131, mayo-agosto 2011, p. 820.

jurídico y ahuyenta la incertidumbre y el arbitrio. En el afán por los derechos humanos hay diversas funciones y distintos espacios, todos ellos convergentes: un tribunal tiene el suyo —con respeto para los otros—: tarea de rigor jurídico.⁹⁴

Por otra parte, era evidente la aproximación de México al funcionamiento del tribunal: se contaba con un mexicano, el profesor Héctor Fix-Zamudio,⁹⁵ entre los integrantes de la Corte, que presidió con honor, y la República había solicitado al tribunal una opinión consultiva, que figuraría entre las más notables: la *Opinión Consultiva OC-16*, requerida en 1997⁹⁶ y emitida en 1999, a propósito del derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso. El criterio adoptado por la CorteIDH en esa opinión fue el mismo que más tarde sustentó la Corte Internacional de Justicia en dos casos célebres, uno de ellos concerniente a México: *La Grand*, de

⁹⁴ Me he referido a estos datos favorables al reconocimiento de la competencia contenciosa en mi folleto *Admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El caso de México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2000, en el que se recogió mi conferencia “La incorporación de México al sistema de competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, que ha servido para el estudio introductorio, del que es coautor el profesor Mauricio Iván del Toro Huerta, de *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, compilación y sistematización de la jurisprudencia de ese tribunal*, publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (en coedición, hoy día, vol. V, México, 2008, con la Corte, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Universidad de La Sabana, Colombia, y con el apoyo la Fundación Konrad Adenauer). Asimismo, *cfr.* mi libro *Los derechos humanos y la jurisdicción...*, *cit.*, pp. 78 y ss.

⁹⁵ Quien ha sido juez, vicepresidente y presidente de la Corte Interamericana. *Cfr.*, entre numerosos estudios sobre el sistema interamericano, el examen de este autor sobre la relación entre nuestro país y ese tribunal, en *México y la Corte Interamericana...*, *op. cit.*

⁹⁶ *Cfr.* Corte I. D. H., *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión Consultiva OC-16/99* del 1 de octubre de 1999, serie A, núm. 16. México formuló la consulta el 9 de diciembre de 1997. La Corte emitió opinión el 1 de octubre de 1999. En la audiencia pública celebrada por aquélla el 12 de junio de 1998 comparecieron, como integrantes de la delegación mexicana: Sergio González Gálvez, Enrique Berruga Filoy, Rubén Beltrán Guerrero, Jorge Cícero Fernández y Juan Manuel Gómez Robledo. El criterio central sostenido por la Corte Interamericana en este pronunciamiento se produjo en el mismo sentido que tiempo más tarde adoptaría la Corte Internacional de Justicia en los casos *LaGrand* (Alemania vs. Estados Unidos) y *Avena* (México vs. Estados Unidos).

Alemania contra Estados Unidos,⁹⁷ y *Avena*, de México contra Estados Unidos,⁹⁸ litigio en el que la sentencia del Tribunal de La Haya favoreció en gran medida la posición jurídica sustentada por México.

Llegó el tiempo, pues, de ingresar plenamente en el ámbito de competencia contenciosa de la Corte Interamericana, si acaso no había llegado antes. Existían los motivos y las razones, bien explorados. Se conocía el desempeño del tribunal interamericano. México avanzaba en su propio régimen interno de los derechos humanos, iniciado tiempo atrás por esforzadas generaciones. En este régimen apareció y arraigó, como figura notable y redentora, el *Ombudsman* mexicano, con antecedentes apreciables en algunas entidades del país, históricos,⁹⁹ y modernos, que ganaron un gran espacio merced al reconocimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presidida por Jorge Carpizo, como órgano constitucional autónomo.¹⁰⁰ Todo preparaba el terreno para el avance del Derecho internacional de los derechos humanos en territorio mexicano. La mundialización, inquietante en muchos aspectos, debía ser tranquilizadora y provechosa en éste. Había opinión pública a favor. Cedían las resistencias y reticencias.

⁹⁷ Cfr: Corte Internacional de Justicia, *LaGrand Case (Germany v. United States of America)*, Judgment of 27 June 2001, <http://www.icj-cij.org/docket/files/104/7736.pdf> [.] En este caso, Karl y Walter LaGrand (hermanos) fueron condenados a la pena capital en los Estados Unidos de América. Alemania alegó en que la contraparte había incumplido el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, que contiene el derecho a la asistencia consular. La sentencia favoreció al demandante; sin embargo, Estados Unidos ejecutó a los hermanos La Grand en 1999.

⁹⁸ Cfr: Corte Internacional de Justicia, *Case concerning Avena and other Mexican Nationals (Mexico vs. United States of America)*, Judgment, 31 March 2004, <http://www.icj-cij.org/docket/files/128/8188.pdf> [.] En este caso, cincuenta y cuatro nacionales mexicanos —número que se modificó a cincuenta y dos en los alegatos orales sobre el fondo— se encontraban condenados a la pena capital en los Estados Unidos de América. El alegato de México se basó en que la contraparte había incumplido el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, que contiene el derecho a la asistencia consular. El fallo se dictó a favor del demandante con la orden de suspensión de las ejecuciones, en virtud de existir violaciones al debido proceso; Estados Unidos no atendió la resolución emitida: fueron ejecutados Ernesto Medellín Rojas (2008), Humberto Leal García (2011) y Ramiro Hernández Llamas (2014).

⁹⁹ Como la Procuraduría de los Pobres, promovida por Ponciano Arriaga, en 1847. Cfr. Oñate, Santiago, *El Procurador de Pobres, instituido en San Luis Potosí en 1847, y la protección de los derechos humanos*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3187/17.pdf>, y Aguilar Cuevas, Magdalena, *El defensor del ciudadano (Ombudsman)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho/ Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 116 y ss.

¹⁰⁰ Al respecto, véase Martínez Bullé-Goyri, Víctor, “El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos”, en Varios, *Derecho procesal constitucional*, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), México, Porrúa, 2001, pp. 585 y ss. Sobre esta materia, en el marco del derecho procesal constitucional, cfr. Fix-Zamudio, “Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica”, en Varios, *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 17-20.

En ese marco de circunstancias favorables, México reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana.¹⁰¹ Me parece,¹⁰² que ese reconocimiento ha sido positivo para México y para los mexicanos. Confirma una convicción, que es preciso cultivar sin receso, y engrandece el escudo de protección del ser humano, que es menester afianzar con denuedo. La presencia de México en este eslabón del sistema favorece a nuestro país y al propio sistema. Lo mismo ocurriría, por cierto, si los países ausentes fueran, ya, países presentes.

Por supuesto, la marcha no había concluido. Era preciso seguir la recepción del Derecho internacional de los derechos humanos en el orden interno, conscientes de que el nuevo derecho de los mexicanos fluye de ambas fuentes: la nacional y la internacional. Es así para todas las instancias del Estado, y para el beneficio de todos los individuos sujetos a la jurisdicción de éste, destinatarios del “estatuto contemporáneo del ser humano”.

El medio propicio para esa marcha es la cultura de los derechos humanos, favorecida desde la trinchera del ciudadano, como ha sucedido a través del esfuerzo admirable —en el mundo entero— de las organizaciones no gubernamentales, instancias del pueblo que concurren a colocar este tema, y sus correspondientes exigencias, en el centro de la escena.¹⁰³

Aguardábamos, pues, una recepción más firme, clara y segura en el ámbito constitucional, primer puente que es pertinente tender para el enlace entre el orden jurídico internacional y el orden jurídico nacional,¹⁰⁴ como se ha visto a través de la

¹⁰¹ La declaración mexicana fue depositada en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos el 16 de diciembre de 1998. El reconocimiento hace expresa salvedad “de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (punto 1), y señala que “solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos”. La declaración fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de diciembre de 1998. Acerca de las opiniones consultivas requeridas por México, de los “casos” contenciosos mexicanos y de las medidas provisionales adoptadas por la Corte en asuntos que conciernen a nuestro país, *cfr.* la página web del tribunal: www.corteidh.or.cr

¹⁰² Así lo dije en el artículo que constituye el precedente de este texto, aclarando que vertía esa opinión como mexicano, no como juez de la CorteIDH, que era mi calidad entonces.

¹⁰³ *Cfr.* Flores Mena, Rubén Jaime, “La cultura de los derechos humanos. Asignatura pendiente en el ámbito jurídico-formativo local”, en *La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos 2005, pp. 253 y ss.

¹⁰⁴ En diversos trabajos he desarrollado la idea de “puentes” o vías para la recepción del orden internacional en el sistema nacional, por ejemplo, “Raíz, actualidad y perspectivas de la jurisdicción interamericana de derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 20, enero-junio 2009, pp. 158 y 159 y 189 y 190. Reproducido en Memoria del *Congreso Colombiano de Derecho Procesal*, Bogotá, Universidad Libre de Colombia, 2008, pp. 365 y ss.

reforma constitucional en varios países latinoamericanos.¹⁰⁵ Para ello parecía conveniente reflexionar sobre la reforma del artículo 133, que en el México de 2008, y también de 2015, tenía prácticamente la misma redacción que tiene en el texto del que tomamos esa disposición: el artículo 6, inciso 2, de la Constitución de los Estados Unidos, de 1787.¹⁰⁶ Otros Estados de nuestra América iniciaron el camino del progreso, bajo fórmulas diversas,¹⁰⁷ que en todo caso resuelven el antiguo debate sobre la primacía del derecho nacional o del derecho internacional en una síntesis indiscutible desde todas las perspectivas —filosófica, política, jurídica, ética—: primacía del ser humano. Ésta era la forma de atender, a varias décadas de distancia, la denominada “Declaración de México”, emanada de la Conferencia de Chapultepec, que promovió la incorporación de las normas esenciales del derecho internacional en los órdenes nacionales¹⁰⁸. Así, en la reelaboración constitucional, del 10 de junio de 2011, se aseguró la defensa por medio del amparo de los derechos reconocidos en instrumentos ratificados por

¹⁰⁵ A este respecto, véase Fix-Zamudio, Héctor, “La creciente internacionalización de las constituciones iberoamericanas, especialmente en la regulación y protección de los derechos humanos”, en Varios, *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones Constitucionales*, Homero Vázquez Ramos (coord.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 248-258.

¹⁰⁶ Al respecto, *cfr.* Patiño Manfer, Ruperto, “Comentario al artículo 133”, en Varios, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa/H. Cámara de Diputados de la LV Legislatura, 1994, t. XII, pp. 1175-1212.

¹⁰⁷ Merced a la reforma de 1994, el artículo 75.22 de la Constitución argentina menciona diversos tratados a los que reconoce rango constitucional. Víctor Abramovich señala que esa reforma “incorporó nuevos derechos y garantías al sistema constitucional; contribuyó a insertar plenamente al país en un sistema de justicia internacional de derechos humanos; impuso cambios en la administración de justicia; determinó la necesidad de repensar la organización federal; favoreció la creación de una nueva institucionalidad pública encargada de diseñar e implementar políticas de gobierno específicas de derechos humanos; y contribuyó a la consolidación de una disciplina académica que discutió y favoreció la aplicación de esos estándares y principios en los distintos campos del derecho público y privado”. Abramovich, Víctor; Bovino, Alberto, y Courtis, Christian (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, Editores del Puerto-Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)/Canadian International Development Agency, Buenos Aires, 2007, p. III. Asimismo, es preciso recordar las fórmulas de supremo reconocimiento de los derechos humanos consagrados en textos internacionales por parte de las Constituciones de Argentina (artículo 75, inciso 22), Brasil (artículo 5, parágrafo LXXVII, inciso 2), Chile (artículo 5), Colombia (artículo 93), Guatemala (artículo 46), Paraguay (artículo 142), Perú (105) y Venezuela (Artículo 23).

¹⁰⁸ Resolución XIII: “1o. Proclamar la necesidad de que todos los Estados se esfuercen por incorporar en sus Constituciones y demás leyes nacionales, las normas esenciales del Derecho Internacional”, *Conferencias Internacionales Americanas...*, *cit.*, p. 27.

México,¹⁰⁹ así como la regulación de la recepción de las decisiones provenientes de los tribunales internacionales reconocidos por nuestro país, tema que perdió calado y trascendencia, en su momento, en la discutida reforma del artículo 21 que incorporó a nuestro país, en forma por demás deficiente, en el sistema penal internacional presidido por el Estatuto de Roma, de 1998.¹¹⁰

Aguardamos menos de tres lustros para que México tomara las decisiones necesarias y asegurara, mediante reforma constitucional —que propiciaría reformas en otros planos— la irrupción del Derecho internacional de los derechos humanos en el ordenamiento interno. Precedida por diversas propuestas de enmienda constitucional,¹¹¹ llegó la gran reforma de 2011, tanto en materia de amparo, para que este juicio constitucional abarcara la tutela de los derechos humanos de fuente internacional¹¹² como en lo que concierne al conjunto del sistema normativo de los DDHH. Se asegura que hubo aquí un cambio de paradigma:¹¹³ la afirmación encierra una verdad relativa. Varió el paradigma, ciertamente, por lo que hace a la admisión directa de los derechos fundamentales de fuente internacional; pero sólo hubo rescate del paradigma tradicional del constitucionalismo mexicano en lo que concierne al reconocimiento —no otorgamiento— de los derechos humanos y a la obligación tutelar del Estado o bien, más todavía, a la justificación misma de la existencia del Estado, y a la consecuente valoración de su desempeño, a la luz de la protección que brinda a los derechos humanos.

La recepción nacional requiere, igualmente, un desarrollo de la legislación secundaria interna —el llamado ordenamiento de implementación—, que permita asumir los pronunciamientos internacionales sin obstáculos espinosos ni grandes esfuerzos de

¹⁰⁹ Cfr. Corzo Sosa, Edgar, *Nueva Ley de Amparo 2013*, México, Tirant Lo Blanch, 2013, pp. 9 y ss., y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, vol. 16, pp. 1-22. El proyecto inicial de reformas a los artículos 103 y 107 de la Constitución y el consecuente proyecto de Ley de Amparo, reglamentaria de aquellos preceptos, fue elaborado por una comisión designada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación e integrada por Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz, César Esquinca Muñoz, Héctor Fix-Zamudio, Javier Quijano Baz, Manuel Ernesto Saloma Vera y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Cfr. *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (segundo proyecto, revisado con respecto al primero, que fue de 2000) de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, SCJN, 2001.

¹¹⁰ Cfr. mi comentario en *La Corte Penal Internacional*, 2a. ed., México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2004, pp. 151 y ss.

¹¹¹ A este respecto, cfr. García Ramírez y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional...*, *op. cit.*, pp. 52 y ss.

¹¹² Cfr. Corzo Sosa, Edgar, *Nueva Ley de Amparo...*, *op. cit.*, pp. 9 y ss., y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo...*, *op. cit.*, pp. 1 y 22.

¹¹³ Cfr. Varios, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma...*, *op. cit.*, pp. 1 y ss.

imaginación, no sólo en lo que atañe a responsabilidades patrimoniales, sino también en lo que concierne a reparaciones de otra naturaleza,¹¹⁴ que se hallan a la orden del día en la jurisprudencia internacional.

Otra línea de la recepción se proyecta sobre las políticas públicas, con orientación de derechos humanos: políticas y programas, medidas y acciones, supervisión y valoración.¹¹⁵ A este respecto se ha emitido un Programa Nacional que opera “transversalmente” sobre las acciones gubernamentales en diversos ámbitos.¹¹⁶ Si la justificación histórica y moral del Estado se encuentra en la preservación de los derechos fundamentales del ser humano, ¿cuál otra podría ser la orientación, segura y explícita, de las políticas públicas?

La reforma de 2011 alcanzó a once Artículos constitucionales,¹¹⁷ tanto de alcance general (Artículo 1.º) —que se proyectan sobre la Constitución y el ordenamiento secundario, en pleno—, como de materias específicas: educación (Artículo 3.º), asilo y refugio (Artículo 11), tratados internacionales (Artículo 15), ejecución de penas (Artículo 18), suspensión del ejercicio de derechos en situaciones excepcionales (Artículo 29)¹¹⁸, expulsión de extranjeros (Artículo 33), principios normativos de la política internacional (Artículo 89), supresión de la facultad de investigación de violaciones graves por la SCJN (Artículo 97), competencia del ombudsman nacional (Artículo 102) y acciones de inconstitucionalidad planteadas por éste (Artículo 105).

En mi comentario sobre la reforma de 2011, puse énfasis en la necesidad de reformar el Artículo 133¹¹⁹, en torno a la supremacía de normas bajo principio *pro persona*, recogido en la Constitución y en el conjunto del DIDH (Derecho Internacional de los Derechos Humanos), para evitar una paradoja que ha suscitado problemas: la coexistencia del

¹¹⁴ Cfr. García Ramírez, “Reparaciones de fuente internacional por violación de derechos humanos (sentido e implicaciones del párrafo tercero del Artículo 1.º constitucional bajo la reforma de 2011)”, en Varios, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, op. cit., pp. 167-200. También publicado en García Ramírez, *La tutela de los derechos humanos en la jurisdicción interamericana. Aportaciones, recepción y diálogo*, México, Porrúa, 2014, pp. 463-502.

¹¹⁵ A este respecto, cfr. Carmona Tinoco, Ulises, “La necesidad de políticas públicas para la eficacia de las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, en Varios, *Políticas públicas y derechos humanos en México*, Andrea Rossi y Luis Eduardo Zavala (coords.), México, Tecnológico de Monterrey EGAP, 2010, pp. 323 y ss.

¹¹⁶ Cfr. Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Derechos Humanos*, http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Nacional_de_Derechos_Humanos

¹¹⁷ En relación con este tema, véase Varios, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, op. cit., pp. 1 y ss., y García Ramírez y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional...*, op. cit., pp. 1 y ss.

¹¹⁸ Esta referencia está vinculada con el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969. Cfr. OEA, http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

¹¹⁹ Cfr. García Ramírez y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional...*, op. cit., p. 200-206.

antiguo texto del Artículo 133, más que centenario y sujeto a varias interpretaciones¹²⁰ y el nuevo Artículo 1.º, que recibió en la Constitución el torrente del Derecho internacional de los derechos humanos, pero mantuvo una cuestión pendiente en materia de tensión o colisión de derechos: las limitaciones o restricciones constitucionales a derechos internacionalmente consagrados, punto ventilado y resuelto —por ahora, me parece que el futuro traerá otras definiciones— en la jurisprudencia de la SCJN. Sobre este punto, hay que recordar el compromiso de nuestro país con la normativa internacional, cuyas estipulaciones —soberanamente aceptadas por México— resuelven claramente los dilemas: artículo 2º de la Convención Americana.¹²¹

Vale agregar que la propia reforma constitucional de 2011 dispuso la emisión de diversos ordenamientos secundarios, novedad o revisión, consecuentes con los cambios constitucionales.¹²² Ahora bien, esto no basta para recoger las aportaciones constitucionales en el conjunto del Derecho nacional. Se requiere una cuidadosa revisión de normas existentes y una puntual recepción en disposiciones supervenientes, que ya no pueden ignorar, sino deben atender claramente las estipulaciones constitucionales. Así se ha hecho en nuevos ordenamientos; por ejemplo, la Ley General de Víctimas¹²³ y el Código Nacional sobre Procedimientos Penales, de 2014, que explícitamente invoca la aplicación de los tratados internacionales correspondientes a las materias que aborda.¹²⁴

¹²⁰ Cfr. García Ramírez, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana...*, op. cit., pp. 41-47.

¹²¹ Para una revisión integral sobre este tema, cfr. Pelayo Möller, Carlos y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno”, en Varios, *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, Steiner, Christian y Uribe, Patricia (coords.), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pp. 69-98.

¹²² Leyes sobre reparaciones, asilo, suspensión de derechos y garantías, expulsión de extranjeros y organizaciones locales y nacional de derechos humanos. Cfr. *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

¹²³ “La presente Ley general es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 17, y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y otras leyes en materia de víctimas.” Ley General de Víctimas, artículo 1º, del 9 de enero de 2013, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

¹²⁴ “Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.” Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 1º, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_291214.pdf

Concluyo con la referencia a un espacio de recepción que posee enorme trascendencia y contribuye, como pocos, a reconstruir el derecho interno —su significado, su interpretación, su aplicación— bajo la luz de los derechos humanos: la recepción en la jurisprudencia, que en México ha avanzado un largo trecho, sobre todo a partir de las históricas decisiones de la Suprema Corte de Justicia en el caso *Radilla*, que antes mencioné.

Corresponde reconocer en este punto la notable presencia de los tribunales internacionales europeos en la formación de un *jus commune* para aquella región. A este respecto se ha hecho notar que “el largo camino en la construcción de los derechos europeos, tras medio siglo de jurisprudencia del TEDH (Tribunal Europeo de Derechos Humanos) y décadas de creación pretoriana de los mismos por el TJCE (Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas), es una aportación central en la erección de un *ius commune* europeo”,¹²⁵ e igualmente: “Después de medio siglo de jurisdicción de Estrasburgo, puede reconocerse una teoría europea de los derechos fundamentales, que tiene rasgos de *ius gentium*, o mejor de *ius commune*”.¹²⁶

La renovadora jurisprudencia de nuestro más alto tribunal reconoció el carácter vinculante del DIDH y de las sentencias de la Corte Interamericana: primero, en los casos en los que México es parte en una controversia,¹²⁷ y más tarde en lo que toca a toda la interpretación de normas interamericanas aportada por la Corte IDH, independientemente de que las correspondientes definiciones se hubiesen producido en sentencias dictadas en casos ajenos a México,¹²⁸ reconocimiento que ha ejercido fuerte influencia en la revisión de normas generales, criterios jurisprudenciales y prácticas judiciales.

En este punto es preciso mencionar una variación de gran calado en la interpretación de la SCJN sobre el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad, tema abordado de tiempo atrás por el artículo 133, pero sujeto a una interpretación superior favorable al control concentrado de constitucionalidad.¹²⁹ A partir del examen realizado por la Suprema Corte sobre la observancia de los derechos humanos,

¹²⁵ García Roca, Javier, y Fernández Sánchez, Pablo Antonio (coords.), “Prefacio” a *Integración europea a través de derechos fundamentales. De un sistema binario a otro integrado*, Madrid, 2009.

¹²⁶ García Roca, “Soberanía estatal versus integración europea mediante unos derechos fundamentales comunes: ¿cuál es el margen de apreciación nacional?”. *Ibidem*, p. 19.

¹²⁷ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Expediente Varios 912/2010*, cit., pp. 25 y ss.

¹²⁸ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Contradicción de Tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito*, 3 de septiembre de 2013, <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659>

¹²⁹ Anteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el artículo 133 de la Constitución no autorizaba el control difuso de la constitucionalidad de normas generales, en la tesis P./J. 74/99, cuyo rubro es: “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”.

examen impulsado por la reforma constitucional de 2011 y por la jurisprudencia interamericana, el alto tribunal acogió, en un giro histórico, la doctrina del control difuso de convencionalidad, que entraña cambios mayúsculos en la orientación de la jurisprudencia¹³⁰. En mi concepto aún hay mucho que decir a propósito del control de convencionalidad, que requiere consideración por parte del Poder Legislativo, no sólo reorientación jurisdiccional,¹³¹ pero no creo pertinente abordar aquí el examen detallado de esta materia.

La Corte Interamericana ha observado con gran aprecio —y lo ha manifestado con énfasis— la recepción del Derecho interamericano por parte de los altos tribunales de muchos Estados americanos,¹³² y desde luego por lo que concierne a México.¹³³ Con ella inicia la enérgica corriente de la tutela judicial efectiva en todos los planos y en las más diversas especialidades. El beneficiario, en fin de cuentas, es el mismo de la recepción constitucional, legal y política: el ser humano.

¹³⁰ “Es en el caso de la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1.º en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 107 y 105 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia.” Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Expediente Varios 912...*, *cit.*, p. 32.

¹³¹ García Ramírez, “Relación entre la jurisdicción interamericana y los Estados (Sistemas Nacionales). Algunas cuestiones relevantes”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 18, enero-diciembre 2014, pp. 231 y ss.

¹³² García-Sayán, Diego, “Una viva interacción: Corte interamericana y tribunales internos”, en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: un cuarto de siglo. 1979-2004*, San José, Costa Rica, Corte I. D. H., 2005, pp. 323 y ss. Asimismo, *cfr.* García Ramírez, “Recepción de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el derecho interno”, exposición en el XIV Encuentro de Presidentes y Magistrados de los Tribunales Constitucionales y Salas Constitucionales de América Latina (Lima, Perú, agosto de 2007), en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2008*, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2008, pp. 353, y *La Corte Interamericana...*, *op. cit.*, esp. pp. 198, 199, 205, 221, 226, 227 y 229 y 230.

¹³³ “La Corte Interamericana valora positivamente la reforma al Código de Justicia Militar aprobada por México en el 2014 y considera que constituye una importante modificación del ordenamiento jurídico interno con el fin de restringir el alcance de la jurisdicción penal militar. Asimismo, el Tribunal recuerda que en su Resolución del 2013, valoró decisiones adoptadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia a través de la resolución de acciones de amparo. Al respecto, apreció que “la decisión de la SCJN de 14 de julio de 2011 [...] contribuye de manera positiva a la protección y promoción de los derechos humanos dentro del Estado mexicano, entre otros, al exigir la realización, por parte de todos los miembros del poder judicial, de un control de convencionalidad ex officio en los términos establecidos [por la jurisprudencia emitida] por la Corte Interamericana”. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Supervisión de cumplimiento de sentencia, de 17 de abril de 2015, párr. 16.

Finalmente, conviene destacar que aquí —como en muchos países del área— esta irrupción normativa, política, cultural de los derechos humanos acogidos en el Derecho internacional de la materia —ha determinado una muy abundante y relevante doctrina desenvuelta en gran variedad de direcciones. Es imposible mencionar dentro de los límites de este trabajo, que acaso se ha prolongado en demasía, toda la bibliohemerografía mexicana de los últimos tiempos. La doctrina tradicional, anterior a esta etapa —una etapa valiosa, en la que se puso el fundamento para el estudio de los derechos básicos, bajo esta u otras denominaciones, sobre todo “garantías individuales”— debe ser recordada y apreciada con el mayor respeto y reconocimiento. En ella se formaron generaciones de juristas mexicanos, que seguramente no han extraviado la memoria sobre sus predecesores.¹³⁴

En nuestro tiempo abundan las obras panorámicas, los estudios monográficos, las presentaciones y los análisis jurisprudenciales,¹³⁵ los comentarios normativos,¹³⁶ los cotejos con otros sistemas de protección de derechos,¹³⁷ los estudios de casos, etcétera, etcétera. Hoy día se ha fecundado este cuantioso esfuerzo doctrinal a través de la renovación de conceptos aportada por el Derecho procesal constitucional y convencional,¹³⁸ cuyo cultivo es verdaderamente notable y enriquecedor, y que constituye el marco en el que se han inscrito numerosos trabajos en pleno florecimiento. También se han multiplicado, bajo el impulso del nuevo Derecho de los derechos humanos, nacional e internacional, las tareas docentes y de investigación.¹³⁹

¹³⁴ No podemos olvidar, por ejemplo, a José María Lozano, Emilio Rabasa, Alfonso Noriega, Romeo León Orantes, Mariano Azuela, Ignacio Burgoa, Juventino V. Castro y Octavio Hernández, entre otros.

¹³⁵ Cfr. *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos Humanos*, García Ramírez (coord.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006-2010, VII tomos, y la revista *Diálogo jurisprudencial. Derecho Internacional de los derechos humanos, Tribunales nacionales, Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=dialjur>

¹³⁶ Cfr. Varios, *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada...*, op. cit.

¹³⁷ Cfr. Varios, *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, 2da. ed., García Roca, Javier, Santolaya, Pablo y Canosa, Raúl (coords.), España, Thompson Reuters, 2015.

¹³⁸ Disciplina impulsada en México, inicialmente, por el profesor Niceto Alcalá-Zamora. El Derecho procesal constitucional --y ahora el Derecho procesal convencional-- cuentan con un maestro de excepcional jerarquía: Héctor Fix-Zamudio. En esta misma línea son notables las aportaciones de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, como autor de varias obras y como coordinador de otras, muy relevantes, entre ellas el *Diccionario de Derecho procesal y convencional* (2014), en dos tomos, obra de la que también son coordinadores Fabiola Martínez Ramírez y Giovanni A. Figueroa Mejía, y el libro *Derecho procesal constitucional* (2003), compuesto de cuatro volúmenes.

¹³⁹ Sólo como ejemplos en este sentido, el Centro de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que toca al Ombudsman, y el Programa Universitario de Derechos Humanos y el Observatorio sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, por lo que respecta a la Universidad Nacional Autónoma de México. Cfr. CNDH, http://www.cndh.org.mx/Centro_Nacional_Derechos_Humanos; PUDH-UNAM, <http://www.pudh.unam.mx/> y OSIDH, <http://www.juridicas.unam.mx/sidh/>

En fin, ha ocurrido, o está ocurriendo, el giro histórico al que me referí al inicio de este artículo. Es un hecho, creciente y poderoso, la irrupción del Derecho internacional de los derechos humanos en el orden jurídico mexicano, y también, largo camino por andar, en las prácticas que amparen el reconocimiento y la tutela de los derechos primordiales del ser humano. Estas cuestiones “que escasamente figuraban en la agenda de la nación hace algunas décadas” hoy se encuentran a la cabeza de los asuntos que importan al jurista, al estadista y a la sociedad en general. En 2015, año de edición de la obra colectiva a la que se me convocó, esos asuntos destacan entre los grandes temas y problemas de la nación.

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO Y SU EVOLUCIÓN EN LA ACTUALIDAD.

José Colón Morán.¹

ANTECEDENTES.

Reconocemos que el tema que trataremos de abordar, a la vez que es sumamente interesante también es extremadamente complejo y muy difícil de explicar para el sustentante, a pesar que durante muchos años tuvo esta honrosa encomienda, motivo por el cual solicita su benevolencia y comprensión.

Por otra parte, siendo sabedores que en nuestra amada tierra contamos con ricos antecedentes históricos sobre la Administración de Justicia, a partir de la época precortesiana, y en especial entre el pueblo Azteca; sin embargo, debido a que nos propusimos únicamente abordar el tema en la actualidad, y para quienes tengan interés en conocer los antecedentes, les recomendamos la obra poco conocida, denominada “El Poder Judicial del Estado de México”,² escrita en 1991, por el Licenciado Antonio Huitrón Huitrón, bajo el patrocinio del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad federal, haciendo hincapié en que lo haremos desde el punto de vista jurídico, aunque no sin antes de entender el significado genérico del término administrar.

¹ José Colón Morán, nacido en Toluca, México; es licenciado en Derecho y Maestro en Derecho Procesal Penal. Becado por el Gobierno Norteamericano. Diplomado en Juicios Orales. Es socio de diversos Colegios, Barras y Organizaciones Jurídicas, ex presidente de la Academia Mexicana de Justicia y de la Academia Mexiquense de Jurisprudencia Lic. Guillermo Molina Reyes. En el Estado de México, fue Secretario de Juzgado, Juez y Magistrado, presidente de Sala y Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México y Presidente de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia del Fuero Común de los Estados Unidos Mexicanos. Trabajó por casi 10 años, en la Procuraduría del Estado de México como subprocurador en varias regiones y en la Subprocuraduría General. En el ámbito Federal fue Subprocurador de Control de Procesos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Subprocurador de Control de Procesos de la Procuraduría General de la República. En la C.N.D.H. fue: Asesor Jurídico de la Presidencia, Coordinador de Asesores, Segundo Visitador General, en este carácter compareció en varias ocasiones a rendir informes, ante el grupo de desapariciones forzadas de la Organización de las Naciones Unidas. En la docencia, ha impartido cátedras, en varias instituciones, públicas y privadas. Ha escrito diversos trabajos de investigación y obras. Ha participado en congresos, cursos y conferencias nacionales e internacionales. Le otorgaron reconocimientos y distinciones, entre ellos, el H. Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima lo designó “Magistrado Honoris Causa” imponiéndole la presea “Diosa Themis” y la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos le otorgó el Premio al Mérito Judicial 2004 Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá.

² El Poder Judicial del Estado de México.- 2 Tomos.- Antonio Huitrón Huitrón.- Pliego Impresores, S.A. de C.V.- Toluca, México 1991.

Así, al acudir al Diccionario de la Real Academia Española,³ esta obra nos explica:

Administración. (Del lat. Administratio, Onís) f. Acción de administrar. || 2. Empleo de administrador. || 3. Casa u oficina donde el administrador y sus dependientes ejercen su empleo. || **activa.** Administración pública. || **contenciosa.** Acción del fuero judicial competente para resolver acerca de agravios causados en derechos preexistentes, por actos de orden administrativo. || **de justicia.** Acción de los tribunales a quienes pertenece exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales y cuyas funciones son juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado- || **diocesana.** La que tiene a su cargo la recaudación de los ingresos o rentas de una diócesis, y el empleo de todos o parte de ellos en los gastos de la misma. || **económica.** La que tiene a su cargo la recaudación de las rentas y el pago de las obligaciones públicas. || **militar.** La que cuida de las atenciones militares del ejército. || **municipal.** La que cuida de los intereses del municipio. || **provincial.** La que está a cargo de los gobernadores y de las diputaciones. || **pública** Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y para resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. || 2. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función. || en **administración.** m. adv. Que se usa hablando de la prebenda, encomienda, etc., que posee persona que no puede tenerla en propiedad. || 2. También se dice cualquier cuerpo de bienes que por alguna causa no posee ni maneja su propietario y se administra por terceras personas competentemente autorizadas por el juez. || **por administración.** M adv. Por el gobierno, la provincia, el municipio, o la empresa y no por contratista Dícese generalmente hablando de obras o servicios públicos.

La misma obra en consulta refiere:⁴

Administrar. (Del lat. Administrare, de ad a, y ministrare, servir.) tr. Gobernar, regir, aplicar. Administrar la República, bienes ajenos, justicia. || 2. Servir o ejercer algún ministerio o empleo. || 3. Suministrar. || 4. Tratándose de los sacramentos, conferirlos o darlos. || 5. Tratándose de medicamentos, aplicarlos, darlos o hacerlos tomar. U. t. c. pml.

³ Diccionario de la Lengua Española.- Decimonovena Edición.- tomo I.- Talleres Gráficos Espasa-Calpe. S.A. Madrid 1970.

⁴ *Ídem.*

De lo anterior, de inicio colegimos que el uso del término administrar justicia, desde el punto de vista gramatical, estaríamos en aptitud de aceptar que su empleo resulta correcto.

CONCEPTO JURÍDICO.

Ahora bien, desde la perspectiva del campo jurídico, la Enciclopedia Jurídica Omeba,⁵ al referirse al vocablo Administración:

ADMINISTRACIÓN. En general es un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos, ya sea de una herencia, de un menor, de un incapaz, de ante una sociedad, Estado, etc.

Siguiendo a Bielsa. Se puede decir que “administración” es ante todo “organización y administrar en el sentido común del vocablo, es ordenar económicamente los medios de que se dispone y usar convenientemente de ellos para proveer a las propias necesidades”. Una buena administración supone el establecimiento o el mantenimiento de una relación armónica —y por eso proporcionada— entre la satisfacción de las necesidades y los medios disponibles, En este sentido la palabra administrar se usa como sinónimo de ordenar, de proveer (Bielsa Rafael: Derecho Administrativo, t.1, pág. 143-44. (H. ch.).

En la misma Enciclopedia en consulta, a través del Dr. Hugo Charny, sobre el tema Administración de Justicia,⁶ en lo conducente, refiere:

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. En sentido amplio, es el conjunto de Tribunales de todos los fueros que tienen a su cargo la aplicación de las leyes, vale decir, el Poder Judicial.

En sentido restringido, es la potestad que tienen los jueces de aplicar las leyes a los casos particulares.

Siguiendo a V. Ihering en su obra El fin del Derecho, podemos afirmar que la observancia del Derecho no está librada a la espontaneidad, a la voluntad de las partes, sino que también su cumplimiento está asegurado, garantizado, contra la voluntad del que debe cumplirlo y no lo hace.

La norma es general, abstracta y podría ser inobservada. Supliendo esa insuficiencia relativa de la norma, el Estado hace que ella tenga vigor,

⁵ Enciclopedia Jurídica Omeba.- Tomo I.- Editorial Bibliográfica Argentina.- Buenos Aires.- 1954.

⁶ *Ídem*.

de manera que, por los órganos competentes, se aplique a los casos particulares. Tal actividad del Estado entraña la administración de justicia en sentido restringido. Y es en el Poder judicial en quien reside la potestad de aplicar la ley a las situaciones particulares que se plantean.

Ello se relaciona con las nociones de jurisdicción y competencia, a las que nos referiremos brevemente.

Jurisdicción es la facultad (y deber) de administrar justicia, y competencia es la capacidad o aptitud del órgano investido de jurisdicción para ejercerla en un proceso determinado, en razón de la materia, del valor, del territorio o de la organización judicial. La jurisdicción es el poder de juzgar; la competencia, la medida o límite de ese poder. (R. L. Fernández: Cód. de Proced. Civ. Comentado).

La jurisdicción por ser atributo esencial de la soberanía, no se extiende más allá del territorio y las cosas sobre que se ejerce la soberanía.

La Constitución Nacional delimita perfectamente la jurisdicción nacional, siendo provincial la que emana de la misma Constitución, artículo 97, que asegura a la provincia todo el poder no delegado en el gobierno federal.

La jurisdicción consta de la potestad que tienen los jueces de citar al demandado, en producir las pruebas y dictar sentencia, así como la facultad de hacer ejecutar sus sentencias por la fuerza pública (imperio).

La jurisdicción puede ser Nacional o provincial; contenciosa o voluntaria, según el juez tenga que resolver sobre un conflicto de intereses o solamente dar autenticidad a un acto o exteriorizar un derecho; temporal o secular (esta última carece de imperio); administrativa, judicial o militar, todas éstas como subdivisiones de la temporal.

Es jurisdicción administrativa la que se ejerce por el propio poder administrador sobre actos relativos a la administración pública y generalmente da lugar al recurso contencioso-administrativo. La jurisdicción militar es ejercida por tribunales militares para delitos o faltas de carácter militar. La judicial, a su vez puede dividirse, por la competencia, en civil, comercial, criminal, correccional, etc.

Competencia. Según la naturaleza de la causa, la competencia se divide: en civil, comercial o criminal; según la instancia o las funciones que ejercen los magistrados, se divide en: de primera, segunda o tercera instancia, de instrucción y de sentencia en lo criminal.

En ese mismo tenor, Guillermo Cabanelas en su obra *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*,⁷ refiere:

ADMINISTRACIÓN. Gestión, gobierno de los intereses o bienes; en especial, de los públicos. || Cuidado, atención de cosas. || Ejercicio o desempeño de cargo o empleo. || Suministro. || Empleo de administrador (v.). || Edificio. Oficina o despacho del que se ejerce tal cargo. (. Acto de administración, Autoadministración)

La administración caracterizada con amplitud como aplicación de medios, a jefes puede considerarse en las diversas esferas jurídicas, por lo cual a continuación se sintetiza las de mayor importancia.

[...]

2.- En Derecho Público. En las esferas del Derecho Político y el Administrativo. Administración —entonces la administración pública (v.) por antonomasia— equivale a Poder Ejecutivo y tiene a su cargo el cumplimiento de hecho de los fines del Estado. (v. Agente de la administración; Consejo y Jefe de administración; Jefe superior de administración.).

AVANCES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO.

En México, la Administración de Justicia corresponde al Poder Judicial, sin desconocer que en el ámbito popular dicho concepto, se confunde, todo el sistema de justicia; porque si bien se emplea para referirse a los jueces, magistrados o ministros, que son los representantes del poder judicial, también incluyen al ministerio público, o a la policía.

⁷ Guillermo Cabanelas.- *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*.- 21ª edición Tomo I, Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires.- 1989.

Ahora bien, sobre el tema Administración de Justicia, el Diccionario Jurídico Mexicano,⁸ sobre el tema en estudio, en lo conducente, nos dice:

Se usa esta denominación con significados diversos: en primer sentido se emplea como sinónimo de la función jurisdiccional y en segundo lugar, implica el gobierno y administración de los tribunales.

Desde el primer punto de vista, la actividad de los tribunales dirigida a la resolución de controversias jurídicas a través del proceso, se realiza en México tanto por el conjunto de organismos que integran el poder judicial, como por otros que formalmente se encuentran fuera del mismo, pero que efectúan también funciones jurisdiccionales. Este es sentido de la disposición del a. 17 de la C. cuando establece que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley.

[...]

Aun cuando no forman parte del Poder Judicial Federal, también deben incluirse dentro de los organismos jurisdiccionales nacionales al Tribunal Fiscal de la Federación...

En la esfera nacional funciona la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que resuelve las controversias laborales en los asuntos que se consideran también de ámbito nacional...

Finalmente deben mencionarse los tribunales militares, que conocen de los delitos y faltas cometidos por los miembros de las fuerzas armadas con motivo o en ocasión del servicio y estas formados por el Supremo Tribunal Militar, los Consejos de Guerra Ordinarios y los Consejos de Guerra Extraordinarios...”

Ahora bien, reconocemos que el vocablo “administración de justicia”, consideramos que es de origen ibérico, ya que fue usado por la Constitución de 1812.

Así mismo, acertadamente se señala que el término, “Poder Judicial”, es empleado en constituciones de varios países iberoamericanos como Argentina, Perú, Chile, Colombia y por supuesto en México, toda vez que en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el capítulo I, del Título Tercero, denominado “De la División de Poderes, en el artículo 49, reformado en 1959, se dispone:

⁸ Diccionario Jurídico Mexicano.- Investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- Editorial Porrúa S.A. México 1987.

————— Tomo III —————
La Política y la Administración Pública

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Asimismo en el Artículo 94, en su primer párrafo, del Título Tercero, capítulo IV, denominado “Del Poder Judicial”, dispone:

Capítulo IV.

Del Poder Judicial.

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

De las disposiciones constitucionales anteriormente transcritas, resulta que al Poder Judicial se le reconoce independencia en sus funciones y se encuentra en un plano de igualdad con los otros dos poderes.

Ahora bien, por lo que corresponde al sistema de organización del poder judicial, ésta depende de la organización que cada nación haya determinado en su respectiva constitución, de tal suerte que en algunos países como Francia en Europa o Chile tienen el sistema de administración de justicia único; en cambio en México, lo mismo que en los Estados Unidos de América, por haber elegido un sistema de gobierno Federal por ende, también admiten un sistema de justicia doble, uno que es de carácter justicia federal y otro local el cual corresponde a cada uno de los Estados que integran el territorio de esos países.

Por lo anterior, antes de abordar las particularidades de la Administración de Justicia Mexicana, en nuestra modesta opinión y a reserva de mejores criterios y opiniones, consideramos que la Administración de Justicia es: una función pública en la que la autoridad, con competencia por el territorio, el grado y la materia conoce y después de haber analizado y valorado las respectivas probanzas, resuelve conforme a las normas jurídicas aplicables al asunto de que se trate, misma que adquiere fuerza obligatoria una vez que adquiere la calidad de cosa juzgada.

Lo anterior, lo decimos en virtud de que en nuestro sistema mexicano, existen tribunales y autoridades que desde el punto de vista formal, son integrantes de los poderes ejecutivos, tanto federal como estatales.

Asimismo, aclaramos que desde el punto de vista formal, los poderes judiciales, sean de la federación o de los gobiernos de las entidades federales, son los que en estricto derecho realizan la función jurisdiccional, y desde ese ángulo, todas las autoridades que realizan esa función debieran formar parte de esos poderes, y como veremos adelante, ya se han dado algunos cambios sobre ese partículas.

Así las cosas, estamos en aptitud de sostener que, los poderes judiciales, dan plena vigencia al Estado de Derecho y al poder jurídico que nos rige, en otras palabras, los jueces, magistrados y ministros al aplicar las normas jurídicas, en las resoluciones que dictan en los asuntos de su competencia, que les son sometidos a su consideración, dan vida y fuerza obligatoria a las leyes y, consecuentemente, adquiere plena vigencia el Estado de Derecho y a la vez se restablece el orden jurídico que había sido vulnerado con motivo de la violación de las disposiciones legales por parte de alguno de los justiciables.

También es cierto, que algunos de los casos, no culminan con sentencia, toda vez que las propias leyes lo permiten, y concluyen por mediación o conciliación; al respecto, consideramos que son mecanismos alternos de solución de conflictos plausibles porque además de restablecerse el orden social de manera amigable, sin secuelas de rencor, asimismo, se mantiene la posibilidad de que las relaciones interpersonales, se mantengan o se restablezcan.

No debe dejar de reconocerse que en ciertos de los casos, las alteraciones que se producen, por violación a la norma, el orden social no se restablece debido fundamentalmente a que los particulares no acuden a las autoridades competentes por muy diversas razones, entre las que destacan la falta de interés de los particulares; pero sobre todo, por la ausencia de credibilidad en sus autoridades, como quiera que sea esto propicia la impunidad y consecuentemente, se torna en injusticia, situación de mucha trascendencia, sobre todo en materia penal, que por la naturaleza propia de los bienes jurídicos que se dañan con motivo de la comisión de delitos, se produce más daño, es por ello que estamos urgidos de buscar soluciones para así evitar tanto daño produce, en perjuicio de los gobernados.

Insistimos que la administración de justicia como organización jurisdiccional, es el conjunto de órganos públicos, creados por un sistema jurídico a los que la propia ley les reconoce, autoridad soberana, y les encomienda realizar la función jurisdiccional, sean de orden federal o local y que forman parte, salvo excepciones, a su vez, de los

poderes judiciales. (Hacemos hincapié en el uso del término, salvo excepciones, porque existen órganos jurisdiccionales en los Estados Unidos Mexicanos que dependen de los poderes ejecutivos federal o locales, como sucede en materia laboral y en materia administrativa, y hasta hace unos años los tribunales de menores infractores, ahora juzgados de justicia para adolescentes, debido a que el actual artículo 18 Constitucional vigente, en lo conducente, dispone:

Artículo 18:

[...]

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Es así como fueron creados los juzgados encargados de administrar justicia para adolescentes, los que a partir de entonces formaron parte de los poderes judiciales, la cual, podemos calificar de jurídicamente procedente y lógica.

En el mismo orden de ideas entre los estudiosos del Derecho, algunos opinan que los tribunales en materia administrativa deben formar parte de los poderes judiciales, argumentando que es una función materialmente jurisdiccional, que es la que constitucionalmente se encomienda al poder judicial y por el sistema de la división de poderes, que es el que nos rige y se garantizaría mejor la independencia jurisdiccional de esos tribunales.

Recordamos que en el año 2008, entró en vigor una reforma Constitucional que resultó verdaderamente trascendente para todo el sistema de justicia de México, incluyendo a la Administración de justicia, sobre todo en materia penal mismas que se produjeron modificaciones sustanciales tanto en el ámbito local; como en el fuero federal, toda vez que ya inició la aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Así las cosas, en cumplimiento a la citada reforma, los juzgados de distrito federales y los de primera instancia en el ámbito local, los juzgados y tribunales modificaron sus denominaciones y sus respectivas competencia, por lo que actualmente, su estructura jurisdiccional es la siguiente:

En primera instancia:

- Los Jueces de control;
- Jueces de juicio oral;
- Tribunales de juicio oral y
- Jueces ejecutores de sentencias.

En segunda instancia:

- Los Tribunales de Circuito en vía de apelación y en el fuero local las Salas de apelación.

Asimismo, como una verdadera transformación en el campo del derecho, debemos señalar que el Código Nacional de Procedimientos Penales, será de aplicación en el territorio de la República en el fuero federal, y los estados siempre y cuando sus legislaturas así lo consideren, por lo que resultará favorable para los practicantes de esta rama del derecho.

La reforma del 2008, trajo consigo dar competencia a los poderes judiciales en materia penitenciaria, porque además de dar injerencia a la autoridad judicial en la

imposición de las penas, también se le dio facultades para su modificación, incluyendo las privativas de libertad, por ello es que fueron creados los juzgados de ejecución de penas, siendo que hasta antes de la reforma en cuestión, dicha facultad era de la competencia del ejecutivo, es por ello que a partir del 2008, se crea la nueva figura de jueces de ejecución de sentencias, siendo ellos a quienes se les faculta para vigilar y controlar el cumplimiento de las penas y se les otorga la obligación de proteger los derechos de los internos y de evitar los abusos de la autoridad. Y a las autoridades penitenciarias, se les limita a encargarse del funcionamiento de los centros penitenciarios.

Con profunda satisfacción destacamos que el Estado de México, fue el primero que en cumplimiento a la reforma del 2008, se puso en vigor el Código de Procedimientos Penales que dispuso que su aplicación se hiciera en forma escalonada y así es como que a partir del 31 de octubre del 2009 entró en vigor en los distritos de Toluca, Lerma, Tenancingo y Tenango del Valle, y como anécdota histórica, fue en la Agencia del Ministerio Público de Tenancingo, donde se inició la primera carpeta de investigación.

Reconocemos que en el estado de Chihuahua ya aplicaba el sistema penal acusatorio, adversarial y oral, antes de la reforma Constitucional del 2008, motivos más que suficientes para que posteriormente se hicieran las reformas necesarias a los postulados de la Carta Magna y; en cambio, la legislación procesal penal del Estado de México, desde inicio, se ajustó plenamente a los preceptos de la citada reforma, misma que generó trascendentes cambios en las estructuras de la administración de justicia, ya que, insistimos, aparecen órganos jurisdiccionales novedosos con facultades muy precisas y distintas a las que tenían los del sistema tradicional.

Como era de esperarse, la citada reforma del 2008 ha motivado críticas, de parte de practicantes y doctrinarios, admitimos que puede mejorarse el sistema adversarial, acusatorio y oral, que se rige por los principios generales son: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, aunque para ello no siempre es cuestión de modificación legislativa, como es el caso de las carpetas de investigación que se sigue realizando en forma escrita, práctica que urge de modificación para que en cumplimiento al principio de oralidad, también sea empleado el mecanismo de la videograbación, y de ser así la institución responsable de la investigación de delitos y ejercitar la acción penal, recobrará credibilidad y se ahorrarían tiempos, que hasta ahora son puntos que han recibido muchas críticas.

Asimismo admitimos, que en la implementación se invirtieron muchos recursos y tal vez, se exageró en la excelente presentación de las salas de audiencias. Sin embargo, admitamos que no sólo es novedosa, sino que es muy positiva y benéfica tanto para

el imputado como para el ofendido o víctima del delito, misma que hasta hace pocos años permanecía en el olvido del drama penal, que era no sólo víctima del delito, sino también de las propias autoridades.

Por otra parte, en cuanto hace al llamado sistema tradicional, que se encuentra en franco desplazamiento, en concepto del autor de este modesto trabajo, y que tuvo la satisfacción de aplicarlo como secretario de uno de los juzgados de mayor carga laboral, no acepta del todo que haya sido estrictamente inquisitivo, aunque sí conservó ciertas reminiscencias inquisitivas, dado que la autoridad judicial fue dotada de facultades para intervenir directamente en el desarrollo del proceso, y se vició de tal manera que los jueces, sin que lo permitiera la ley, delegaban sus obligaciones a sus subalternos, en algunos casos justificadamente, dado el número de asuntos del juzgado; pero en muchos otros casos, también es cierto que sin justificación alguna, llegaban tarde, no atendían a quienes solicitaban audiencia, no se encargaban de resolver los procesos, estaban ajenos al desarrollo de las audiencias de pruebas, salvo cuando eran consultados por su personal. Los señores jueces, se encerraban en sus cubículos, colocaban cortinas o incluso pegaban cartulinas en las ventanas, para impedir que fueran vistos, cuando esas ventanas se habían colocado precisamente para cerciorarse de la conducta de su personal, el desarrollo de las audiencias y el comportamiento del público. A mayor abundamiento, tenemos que los agentes del ministerio público adscritos, lo mismo que los defensores de oficio brillaban por su ausencia, salvo cuando los ofendidos o los familiares de los procesados insistían en su presencia, acudían; es por ello que el juez y las partes en las audiencias de pruebas, se concentraba en los técnicos judiciales, situación a todas luces inadmisibles, y urgía un cambio radical.

En cambio, a partir de la reforma en comento, para el debido cumplimiento del principio de inmediación, se exige el conocimiento personal de la autoridad judicial en las audiencias, en la que también deben estar presentes los justiciables, defensores y fiscales, evidenciándose físicamente su ausencia, gracias a la implementación de los recursos tecnológicos de videograbación.

Asimismo, los jueces se constituyen, exclusivamente, en órganos de decisión, y se les releva de inmiscuirse en actividades administrativas, porque para esos menesteres están otros servidores judiciales auxiliares.

Por otra parte, es de suma importancia señalar que el nuevo sistema se ocupa de reconocer no sólo los derechos de los acusados; sino también los de las víctimas y ofendidos de los delitos, mismos que, aún no íntegramente, son ampliados, dando así vigencia a los postulados de los tratados internacionales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos, sobre esta materia.

Así tenemos que del contenido de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigentes a partir del 2008 reformados, en nuestra personal opinión destaca lo siguiente:

La llamada averiguación previa, ahora denominada, carpeta de investigación ha lugar a la primera etapa que es la de investigación, en la que ya no se acepta más ni la teoría causalista, ni la finalista, porque desaparece el concepto cuerpo del delito, que se mantenía en la ley, y se da vigencia a la teoría del caso, que dadas sus características, resulta más práctico y sencillo de arribar felizmente a su demostración, más aún cuando en la etapa de investigación, al acudir al juez de control, para hacer la imputación y solicitar la vinculación, o solicitar la expedición de la orden de aprehensión correspondiente, en este sistema, no es necesario presentar pruebas a la autoridad judicial, sino basta que se hayan aportado datos de prueba, ya que las pruebas, se aportan ante el juez o tribunal de juicio oral, en la etapa del juicio, salvo excepciones. Es novedoso que el juez no recibe ningún documento, ni expediente sino todo se exhibe y se ventila en las audiencias; por tanto no tiene en sus manos expedientes, ni archiveros, sino que desde un inicio la carpeta de investigación permanece en manos del fiscal y una copia la entrega al imputado y su defensor, el juez exclusivamente toma nota y conforme a los argumentos que hagan las partes conforme a los principios de lealtad y contradicción, decide lo procedente.

Asimismo, en la reforma que nos ocupa, se define de manera clara el concepto de flagrancia y el caso urgente, que son los únicos momentos en los que se permite la detención, sin orden de aprehensión, actos procesales que serán calificados por el juez de control, previa intervención de las partes y en audiencia pública.

De igual forma, conforme a la reforma en estudio, exclusivamente a la autoridad judicial federal, le compete autorizar cualquier intervención privada y siempre cuando la petición que provenga del ministerio público federal o local, por lo que para su autorización, la petición debe estar debidamente fundada y motivada.

En la citada *reforma* aparece por primera vez en México, la figura del juez de control, a quien, en resumen, entre algunas otras facultades, se le otorgan las siguientes:

- A. Dictar medidas cautelares (personales y económicas), y las providencias precautorias, destacando las que protegen la seguridad del ofendido, y de los testigos, y a la prisión la permite como medida excepcional, regulando la prisión oficiosa y la justificada.
- B. Resolver sobre arraigos, cuando se trate de delitos de delincuencia organizada;
- C. Garantizar los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos;

- D. Calificar la legalidad de las detenciones:
- E. Cuidar que al imputado no sólo se le hayan leído los derechos que le asisten, ni mucho menos que se le haya hecho firmar la hoja que los enlista; sino que se los hayan explicado, de lo contrario el propio juez suplirá esa deficiencia;
- F. Presenciar la imputación que haga el fiscal al imputado, mismo que en todo momento deberá estar asistido por su defensor, pues de carecer de éste, la citada autoridad judicial le asignará un defensor público;
- G. Resolver sobre la vinculación a proceso dentro de los plazos fijados por la ley:
- H. Determinar sobre los plazos para el cierre de la investigación.
- I. Conocer y resolver sobre el procedimiento abreviado.
- J. Resolver, al igual que el fiscal, sobre los mecanismos alternos de solución.

Es muy significativo señalar que nuestra Carta Magna, reconoce y hace hincapié sobre el debido respeto a los principios de publicidad, contradicción, inmediación, concentración y continuidad, Ley Suprema que hace especial énfasis sobre el principio de inocencia lo mismo que las características del sistema acusatorio, oral, creando también los mecanismos alternativos de solución de controversias, el aseguramiento de la reparación del daño, la debida explicación, en audiencia pública, de las sentencias a los acusados. Igualmente, dispone la necesidad de legislar sobre las garantías de la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, transforma defensoría de oficio en defensoría pública que dará servicio gratuito a la sociedad.

Los dispositivos legales mencionados reiteradamente, señalan la necesidad de crear un sistema penitenciario sobre base del trabajo, la capacitación, educación, salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad.

La misma reforma del 2008, se ocupa de establecer el internamiento de los adolescentes mayores de 14 años como medida extrema por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Con el nuevo sistema de justicia penal, desaparece el auto de formal prisión y cobra vida el auto de vinculación, o no vinculación a proceso, según proceda, el cual debe emitirse dentro del plazo de 72 horas, el mismo podrá prorrogarse previa petición del indiciado, durante el cual la defensa podrá aportar medios de prueba que le favorezcan.

Se determina que la privación de libertad como medida cautelar, procederá únicamente, a petición del Ministerio Público y cuando otras medidas no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad o haya sido sentenciado

por otro delito doloso y también autoriza al juez para que ordene la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, de homicidio doloso, violación, secuestro o en tratándose de delitos cometidos con medios violentos, como armas de fuego, y explosivos, así como cuando se trate de delitos graves que determine la ley, en delitos cometidos en contra de la seguridad de la Nación, del libre desarrollo de la personalidad y delitos contra la salud.

Como verdadera novedad, tenemos la creación del Juicio abreviado, mismo que el juez de control permite su procedencia, siempre que el imputado hubiere reconocido el hecho como propio y, voluntariamente, conozca las consecuencias de dicha aceptación y además existan otros medios de convicción que corroboren la imputación.

En el mismo sentido, se establecen lineamientos para la concesión de las medidas cautelares, tanto de carácter personal, como real; y los medios alternos de solución, siendo estos últimos mecanismos que propician la conclusión previa al juicio.

Para dar plena vigencia a los principios de legalidad y el debido proceso, se establece la procedencia de nulidad de pruebas obtenidas con violación a los derechos humanos; consideración que adquiere mayor relevancia con motivo de la reforma constitucional de junio del 2011, en materia de derechos humanos, que repercute en quienes administran justicia, ya que para el debido ejercicio de sus funciones, deben respetar, cumplir y hacer cumplir con los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los Tratados Internacionales suscritos por el Estado Mexicano, y consecuentemente los principios que derivan de los mismos.

La mencionada reforma tiene vital importancia en las actuaciones no sólo de los servidores públicos de la Administración de Justicia, sino para todas las autoridades que están obligados a respetar y proteger los derechos humanos.

Por ello es que más que nunca, los jueces, magistrados y ministros, se encuentran obligados a velar por los derechos de los justiciables, de tal manera que al advertir en cualquier momento, alguna violación de derechos humanos, están facultados y obligados a declarar la nulidad de las actuaciones y las pruebas obtenidas mediante esos vicios.

En el procedimiento penal acusatorio, en la etapa inicial, una vez calificada de legal la detención, el fiscal hace la imputación al imputado y el juez de control, resuelve sobre la procedencia de la vinculación a proceso. De ser procedente, señala el plazo prudente para el cierre de la investigación, de tal manera que el imputado sea juzgado antes de 4 meses si se trata de delito cuya pena máxima, no excede de 2 años de prisión y; antes de un año si excediere de ese plazo, salvo que el imputado solicite mayor plazo para su defensa.

De la misma manera, la autoridad judicial, debe cuidar que el justiciable tenga una defensa profesional adecuada o bien designarle un defensor público, ya que en todo momento debe estar asistido de un defensor.

Novedosamente, aparece en este nuevo sistema de justicia penal, que el monopolio del ejercicio de la acción penal, se limita, ya que tratándose de delitos que se requiere de formulación de querrela por parte del ofendido, se autoriza la acción penal privada.

Asimismo, se otorga al Ministerio Público la facultad de conceder al imputado, en ciertas circunstancias, criterios de oportunidad.

Igualmente, autoriza la creación del internamiento de los adolescentes mayores de 14 años como medida extrema por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

En fin, las múltiples modificaciones que establece la Carta Magna, repercuten en el ámbito internacional, ya que se concede al Poder Ejecutivo Federal, con la aprobación del Senado, de reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

LOS JUZGADORES, SUS ATRIBUTOS Y GARANTÍAS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES.

Sin duda alguna que para lograr el deseado buen desempeño de la función pública por parte de los que administran justicia, deben exigirse que los que tienen esta delicada encomienda reúnan ciertas condiciones, de carácter físico y profesional; pero también otras que quizás no se han considerado y que son de carácter psicológicas y morales, de tal modo que haya la plena convicción de que la impartición de justicia, se encuentre en manos de personas sanas, física y mentalmente, que sepan escuchar y comprender la trascendencia de su delicada y honrosa función, debiendo contar, además, con suficiente solvencia moral y fortaleza para resistir los embates de las tentaciones y la corrupción, sabios y a la vez modestos, porque al fin y al cabo, en sus manos tienen lo más valioso de sus semejantes que se someten a su jurisdicción.

Por ello deben contar con un amplio criterio jurídico que les permita la mejor y justa interpretación de la ley sobre los asuntos puestos a su consideración, por lo tanto, solicitamos que estos seres humanos, los jueces, sean de mentes equilibradas y sin prejuicios, que sepan defender la libertad jurisdiccional, que sean resistentes al halago, a las influencias, a las órdenes, a la deshonestidad, que resuelvan sin temores a las represalias. En resumen, en mi concepto muy personal, los jueces son y deben ser verdaderos apóstoles de la justicia, y no semidioses de la justicia, como algunos pretenciosamente sostienen.

El que presenta este trabajo, con humildad y a la vez con orgullo y al mismo tiempo, con la frente en alto y las manos limpias, expresa su satisfacción de haber permanecido treinta años al servicio del Poder Judicial del Estado de México, y varios más en otros honrosos cargos de los sectores público y privado, que tuvo la suerte de abreviar las enseñanzas de sus maestros, de sus jefes, y de sus compañeros y colaboradores, contando siempre con el apoyo, cariño y comprensión de su familia. Considera prioritario atender a la premisa establecida en el Artículo 17 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, porque la ciudadanía tiene hambre y sed de justicia, lo cual nos obliga a colaborar siempre con modestia, con honradez, siempre con la meta de aplicar la ley con justicia. Sólo así lograremos que el pueblo mexicano recobre la confianza en sus autoridades judiciales y evitar que la justicia quede en sus manos.

Al exigir tanto de los servidores de la justicia, también debemos concederles garantías, al respecto el Maestro, Gómez Lara, emite opinión de la que hacemos referencia, al tiempo que enunciaremos las garantías jurisdiccionales que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los requisitos que exigen algunas disposiciones legales para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrado de Tribunal Colegiado, Juez de Distrito, Magistrado y juez del fuero común y finalmente, transcribiremos una, de las muchas cartas que se han escrito a los jueces que inician la carrera judicial.

Procediendo al desarrollo del planteamiento, el maestro, licenciado Cipriano Gómez Lara,⁹ Director del Seminario de Derecho Procesal de la Universidad Nacional Autónoma de México, para la que escribió el trabajo denominado, LA CARRERA JUDICIAL Y LAS ESCUELAS JUDICIALES, al referirse a las garantías del Juzgador, las divide en garantías económicas y sociales, posteriormente, se ocupa de la autonomía e independencia en el cargo, así al respecto escribe:

2.3. Garantías del Juzgador. 2.3.1. Económicas. Los titulares de los órganos jurisdiccionales deben contar con remuneraciones decorosas que les permitan, en forma desahogada, el desempeño de la dedicada función que les está encomendada. En muchos países en vía de desarrollo, los salarios de los titulares de los órganos jurisdiccionales suelen ser sumamente bajos y esto va en detrimento de una buena administración de justicia. El funcionario bien remunerado, puede desempeñar su delicado encargo con mayor dignidad y señorío, si tiene resuelto el problema del ingreso suficiente para que él y su familia puedan llevar una vida digna.

⁹ Cipriano Gómez Lara.- La Carrera Judicial y las Escuelas Judiciales.- Biblioteca en Línea del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.

2.3.2. Sociales. Estas garantías que también tienen, la mayoría de los casos, un contenido económico, deben consistir fundamentalmente en la posibilidad de que se tenga acceso a los servicios médicos, a los préstamos habitacionales y de otro tipo y a los derechos de pensiones y jubilaciones de retiro, así como a vacaciones pagadas y prestaciones culturales.

2.3.3. De Autonomía e Independencia en el Cargo. En realidad tanto el sistema institucional de designación y ascenso, como las garantías económicas y sociales, de existir, ya van a conducirnos a la posibilidad de un desempeño más autónomo e independiente del cargo. En efecto, el juez que se sabe merecedor, por su propio esfuerzo, del cargo que ocupa y que además está bien remunerado y protegido por las garantías sociales ya señaladas, indudablemente quedará en posibilidad de no estar expuesto a las presiones, influencias, recomendaciones o consignas y, tendrá mayor protección contra todo ello, si se dan los requisitos apuntados. Sin embargo, la seguridad de la permanencia en el puesto a través de la inamovilidad, corona finalmente el esfuerzo de dotar a los funcionarios judiciales de una plena autonomía e independencia. Los diversos grupos de presión, los sindicatos, los partidos políticos, el clero, y otro tipo de fuerzas actuantes en la sociedad contemporánea, pretenden con mucha frecuencia influir en el ánimo de los juzgadores y presionarlos para que decidan los litigios sujetos a su conocimiento en un determinado sentido. Si se tiene la permanencia y la seguridad en el puesto y no se puede ser cambiado por razones de tipo político o administrativo, junto con todos los demás factores ya señalados, lo anterior vendrá a constituir el cerrojo de un sistema institucional judicial que pueda garantizar plenamente una mejor administración de justicia.

Sobre el tema de las garantías de los juzgadores, reconocemos que la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia del Fuero Común de los Estados Unidos Mexicanos, tuvo una intervención determinante y sobre todo la de un hombre estudioso, sabio y desinteresado, con una gran trayectoria en la administración de justicia y en la docencia, el licenciado José Fuentes García, en ese entonces, Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Coahuila, que en el seno del Décimo Segundo Congreso, celebrado en Michoacán y ratificado en el Décimo Tercer Congreso de dicha Comisión, se propuso y se logró la reforma del artículo 116 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, en la se señalan las garantías jurisdiccionales, misma que en lo conducente establece:

Artículo 116: El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

[...]

- III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic DOF 17-03-1987) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán

————— Tomo III —————
La Política y la Administración Pública

ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

Ahora bien, la Ley Suprema Mexicana, sobre los requisitos para ser Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece:

Artículo 95: Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y
- VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento. Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica

Por cuanto hace a los requisitos que la nuestra Carta Magna, exige para ser Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, señala;

Artículo 97: Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos

————— Tomo III —————
La Política y la Administración Pública

que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los artículos 105, 106 y 108 dispone:

Artículo 105. El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente Título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso.

Artículo 106. Para poder ser designado magistrado de circuito se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años, además de los requisitos previstos en esta ley respecto de la carrera judicial. Los magistrados de circuito durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren ratificados, sólo podrán ser privados de sus cargos por las causas que señala esta ley, o por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad.

Artículo 108: Para ser designado juez de distrito se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno ejercicio de sus derechos, ser mayor de treinta años, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente, un mínimo de cinco años de ejercicio profesional, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Los jueces de distrito durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren ratificados o designados para ocupar el cargo de magistrados de circuito, sólo podrán ser privados de sus cargos por las causas que señala esta ley o por retiro forzoso al cumplir setenta y cinco años de edad.

Para contar con mayor información, consultamos algunas legislaciones del ámbito local; así tenemos que en el Distrito Federal, se establece:

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

ARTÍCULO 80: Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia se deberán reunir los mismos requisitos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. En igualdad de circunstancias, se preferirá a los originarios o vecinos del Distrito Federal en la forma que determine la ley. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

En la designación de los Magistrados, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal deberá escuchar la opinión previa del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, el cual verificará que se cumplan los requisitos a que se refiere la fracción I, Base Cuarta, Apartado C, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las condiciones previstas en el párrafo anterior. Para cubrir las vacantes de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa”.

La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en sus artículos 16, 17 y 18 dispone:

Artículo 16: Para ser nombrado Magistrado se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad cumplidos al día de la designación;
- III. Poseer al día de la designación, una antigüedad mínima de diez años, título profesional de Licenciado en Derecho y cédula profesional expedidos por la autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. Gozar de buena reputación;
- V. No haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

————— Tomo III —————
La Política y la Administración Pública

- VI. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y
- VII. No haber ocupado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia o Diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, durante el año previo al día de la designación. Los nombramientos de los Magistrados serán hechos preferentemente, de entre aquellas personas que se hayan desempeñado como Jueces o que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición o procuración de justicia, o en su caso, que por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica se consideren aptos para impartirla. En igualdad de circunstancias, se preferirá a los originarios o vecinos del Distrito Federal.

Artículo 17.- Para ser Juez de Primera Instancia en las materias civil, penal, familiar, de Justicia para Adolescentes, y del arrendamiento inmobiliario, se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener cuando menos treinta años de edad cumplidos al día de la designación;
- III. Tener título de Licenciado en Derecho y Cédula Profesional expedida por la autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. Tener práctica profesional mínima de cinco años, contados a partir de la obtención del título profesional en el campo jurídico, relacionada con el cargo para el que concursa;
- V. Haber residido en el Distrito Federal o en su área Metropolitana durante los dos años anteriores al día de la designación;
- VI. Gozar de buena reputación;
- VII. No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y

————— Tomo III —————
La Política y la Administración Pública

- VIII. Participar y obtener resultado favorable en el concurso de oposición y en los demás exámenes que establece esta Ley, en los mismos términos de lo que esta dispone.

Artículo 18. Para ser Juez de Paz se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos,
- II. Tener cuando menos veintiocho años de edad cumplidos al día de la designación,
- III. Ser Licenciado en Derecho y tener Cédula Profesional expedida por la autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. Gozar de buena reputación;
- V. No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- VI. Tener práctica profesional mínima de cinco años contados a partir de la obtención del Título profesional, y
- VII. Participar y obtener resultado favorable en el concurso de oposición y en los demás exámenes que establece ésta Ley, en los mismos términos de lo que ésta dispone.

Por último, al consultar la legislación del Estado de México, ésta dispone:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO.

CAPITULO CUARTO.

DEL PODER JUDICIAL.

SECCION PRIMERA.

Del Ejercicio de la Función Judicial.

Artículo 91.- Para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia se requiere:

- I. Ser ciudadano del Estado, mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con vecindad efectiva de tres años;

————— Tomo III —————
La Política y la Administración Pública

- II. Tener más de 35 años de edad;
- III. Haber servido en el Poder Judicial del Estado o tener méritos profesionales y académicos reconocidos;
- IV. Poseer título profesional de licenciado en derecho expedido por las instituciones de educación superior legalmente facultadas para ello, con una antigüedad mínima de 10 años al día de la designación;
- V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y
- VI. No ser Secretario del despacho, Procurador General de Justicia del Estado, Senador, Diputado federal o local, o Presidente Municipal, a menos que se separe de su puesto un año antes del día de su designación.

Artículo 101.- Los jueces de primera instancia deberán reunir los mismos requisitos que los magistrados, menos el referente a la edad, que bastará que sea de 28 años y cinco años de poseer título profesional de licenciado en derecho y de ejercicio profesional.

Artículo 104.- Los jueces de cuantía menor deberán cumplir los requisitos establecidos en las fracciones I y V del artículo 91 de esta Constitución, tener cuando menos 25 años el día de su designación y poseer título profesional de licenciado en derecho, expedido por institución legalmente facultada para ello.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Artículo 16.- Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los jueces serán designados por el Consejo de la Judicatura del Estado de México, previo concurso de oposición público y abierto. El proceso de selección y nombramiento de magistrados se regirá por los principios de legalidad, veracidad, acceso a la información, publicidad, libre concurrencia, igualdad, transparencia, objetividad, razonabilidad, mérito, idoneidad y capacidad.

Artículo 17.- Los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, se sujetarán a la aprobación de la Legislatura o de la

————— Tomo III —————
La Política y la Administración Pública

Diputación Permanente, en su caso, la cual la otorgará o negará dentro del término improrrogable de diez días hábiles. Si no resolviere dentro de ese plazo, se tendrán por aprobados. En caso de negativa, el Consejo de la Judicatura formulará una segunda propuesta y si tampoco es aprobada, quedará facultado para realizar un tercer nombramiento que surtirá efectos desde luego.

Artículo 18.- Sin la aprobación a que se refiere el artículo anterior y la protesta respectiva, no podrán tomar posesión los magistrados nombrados por el Consejo de la Judicatura, salvo el caso a que se refiere la parte final del precepto.

Artículo 19.- Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia deberán rendir la protesta de ley ante la Legislatura o la Diputación Permanente.

Artículo 30.- Para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia se requiere:

- I. Cumplir con los requisitos exigidos por la Constitución Política del Estado;
- II. No ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la designación;
- III. No tener impedimento físico o enfermedad que lo imposibilite para el desempeño del cargo; y
- IV. Derogada.

Artículo 68. Los jueces de primera instancia deberán reunir los mismos requisitos que los magistrados, menos la edad, que bastará que sea de 28 años, cinco años de poseer título de licenciado en derecho y de ejercicio profesional y haber aprobado el examen de oposición.

De lo referido las disposiciones legales transcritas, se deduce que se establecen requisitos para ser juzgadores, con el propósito de garantizar que realicen sus funciones con absoluta independencia, con toda eficiencia, honestidad y con seguridad, porque de ser así, los justiciables confiarán en sus decisiones y al mismo tiempo, el futuro de dichos servidores estará garantizado.

Es por ello que, para el exponente, es importante que su selección sea exhaustiva y meticulosa, de tal suerte que a los exámenes de conocimientos jurídicos, y los correspondientes a la práctica judicial se establezcan reglas claras sobre la personalidad, la honorabilidad, la solvencia moral y el equilibrio mental, de esta manera se garantizará aplicaciones justas de las leyes.

Para concluir y con el objeto tener una idea más clara de lo que aspiramos para tener en todos los casos una Administración de Justicia honesta, imparcial, limpia, y oportuna, siendo para ello necesario, insistimos establecerse requisitos claros y precisos, y así designar a quienes cuenten con conocimientos jurídicos, sano juicio humano y con solvencia moral, nos permitimos referir que desde el siglo XVIII, ha sido y es, motivo de preocupaciones y recomendaciones; reconocemos las hermosas cartas escritas sobre el tema y que se encuentran en la Biblioteca Jurídica Virtual, de la U.N.A.M.,¹⁰ bajo el título “Cartas a un Juez que Inicia la Carrera Judicial” por varios autores, sin embargo transcribimos la más antigua que conocemos que sigue siendo actual, escrita por Benito Jerónimo Feijo, publicada en La Biblioteca Virtual Universal en el año 2003, que fue titulada “Carta de un Magistrado Anciano a su Hijo Recién designado Juez”, la cual está plasmada de amor y a la vez de preocupación por las tentaciones que tenemos todos seres humanos y a pesar de ello tenemos que vencerlas, para realizar dignamente el cargo de juez, la misiva en comento, fue recordada un Día del Juzgador, que se celebra anualmente el 7 de marzo, por ello nos permitimos transcribirla a continuación:

No sé, hijo mío, si celebrar o llorar la noticia que me das de haberte honrado su majestad con la toga de Juez. Te contemplo en una esclavitud. Ya no eres mío, ni tuyo, sino de todo el público. Las obligaciones de este cargo no sólo te emancipan de tu padre; también deben desprenderte de ti mismo. Ya se acabó el mirar por tu comodidad, por tu salud, por tu reposo; y en el futuro, si llegas a desposarte, por la compañera de tu vida y por los hijos que Dios te dé, pues sólo podrás mirar por tu conciencia. Tu bien propio, lo has de considerar, como ajeno, y sólo el público como propio; ya no habrá para ti paisanos, amigos y parientes, ya no tendrás patria, ni carne, ni sangre.

Si dudas contar con la ciencia suficiente o la salud necesaria para cargar con tan grande peso, si no sientes en ti un corazón robusto insensible a los problemas y amenazas de los poderosos, si estás muy enamorado, de la hermosura del oro, o si te conoces muy sensible a los ruegos de parientes y amigos, no puedes, en mi sentir, entrar con buena conciencia a la judicatura.

Más si has decidido tu ingreso, una vez que la toga te sea impuesta sobre tus hombros, deberás ser como la encina, a trueque de ser de cuajo derribada, y nunca inclinarte como la débil caña al soplo del viento, Tus pasiones, que has de tenerlas sino, de hombre no fuera, deberás dejarlas en los estrados del Tribunal, pues has de juzgar sin afecto y

¹⁰ Cartas a un Juez que inicia la Carrera Judicial.- Varios Autores.- Biblioteca Jurídica Virtual.- U.N.A.M.

————— Tomo III —————
La Política y la Administración Pública

sin odios. Tampoco deberás considerarte, por grande que sea tu talento, genio inspirador, sino modesto servidor de la justicia. El aplauso y la gloria, han de estar lejos de ti y sólo la conciencia del deber cumplido constituirá tu más cara satisfacción.

Podrás equivocarte por ser el error servidumbre de lo humano, más en, este punto, siempre deberás recordar dos cosas: Que lo malo no es equivocarse, sino persistir en el error, y que dos errores jamás hacen una verdad.

También quiero prevenirte de que a veces el bien y el mal están mezclados, que hay que mantener limpio el corazón para distinguirlos. Sin embargo, junto a zonas confusas, hay otras que son muy claras; la misericordia será siempre mejor que la violencia; ayudar al desvalido, mejor que hacer daño u olvidarlo; actuar según la conciencia, mejor que hacerlo según el capricho...

La templanza ha de serte esencial, porque si la justicia es medida, equilibrio, ponderancia, balanza y meditación serena, sólo puede alcanzarla el Juez con mente clara y espíritu sereno. La fortaleza también debes tenerla consigo. Porque si el momento te lo exige, deberás sacrificar en aras de la justicia tu propia reputación, heroísmo supremo que de ordinario no se valorará. Que ni la frase ligera, ni el concepto atrevido, que propalan las más de las veces hechos, te orillan a torcer el sentido de la justicia, que deberás hacer prevalecer a, trueque de escarnio, del cargo o de la propia vida.

Te escribo todo esto pensando que, si en lo cronológico hay un día y una noche, también en el camino del que hace justicia hay días y noches, horas de intensa satisfacción y de profunda amargura y ambas son parte de una misma realidad. Claro que para entender la noche, hace falta tener mayor agudeza del alma, porque es durante la noche cuando resulta más hermoso creer en la luz.

Por último, debes saber que algún día más o menos lejano, que para mí ya se ha hecho presente; cuando hayan cesado las voces de quienes ocurren a ti en demanda de justicia; cuando te veas envuelto en la penumbra por un sol que aunque dorado y brillante, ya se empieza a perder en el ocaso; cuando no tengas más compañía que un conjunto de libros en el anaquel, y que algunos papeles del trabajo sobre tu escritorio; habrás de enfrentarte al acto de justicia más terrible, pero también ineludible, el dictado de la sentencia de tu propia causa, en ese momento, y para

ese efecto, habrá de pasar junto a ti, toda tu vida, que habrás de valorar imparcial y objetivamente, sin recurrir al abuso de excluyentes o atenuantes, con la misma imparcialidad que debes a los asuntos de otros. Quiera Dios que esa sentencia no sólo te resulte absolutoria, sino que te declare digno de la profesión, para mí, más noble y querida, con la que has sido distinguido: LA PROFESIÓN DE JUEZ”.

Muchas gracias por la oportunidad que me dieron para escribir estas líneas, especialmente a mi amigo el maestro Raúl Martínez Almazán.

BIBLIOGRAFÍA.

- CARTA DE UN MAGISTRADO ANCIANO A SU HIJO RECIÉN DESIGNADO JUEZ.- Benito Jerónimo Feijo.- Biblioteca Virtual Universal.- 2003.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.- Decimonovena Edición Tomo I.- Talleres Gráficos Espasa- Calpe. S.A.- Madrid, España.-1970.
- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL.- Tomo I.- 21 Edición.- Editorial Heliasta S.R.L.- Buenos Aires, Argentina.- 1989.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.- Investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- Editorial Porrúa S.A.- México 1987.
- EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO.- 2 Tomos.- Antonio Huitrón Huitrón.- Pliego Impresores, S.A. de C.V.- Toluca, México.- 1991.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA.- Tomo I.- Editorial Bibliográfica Argentina.- Buenos Aires, Argentina.- 1954.
- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.
- LA CARRERA JUDICIAL Y LAS ESCUELAS JUDICIALES.- Biblioteca en Línea del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.
- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.
- LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

LAS REFORMAS A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN
MÉXICO: AVANCES Y PENDIENTES.

José Guillermo Anaya Llamas.¹

INTRODUCCIÓN.

La seguridad pública es una función que, en una visión general de las atribuciones del Estado, tiene un surgimiento reciente. En el marco temporal de esta obra, “Los Avances del México Contemporáneo: 1955-2015”, el entramado constitucional mexicano ha hecho referencia expresa y comprehensiva al término “seguridad pública” en concreto en apenas tres de las seis décadas a analizar, como se expondrá líneas abajo.

En mi experiencia como servidor público y legislador he tenido contacto con este particular desde diversos puntos de vista, y me consta su profunda significación en la misma naturaleza de las instituciones del Estado democrático. Especialmente, como Presidente de la Comisión de Seguridad Pública en la LXII Legislatura, he tenido la oportunidad de compartir camino con un grupo plural, tanto en su experiencia relevante como en su postura política, y agradezco a ellos este enriquecimiento, gracias al cual puedo abordar con mayor perspectiva el tema que presento en este ensayo.

También es oportuno señalar que la coyuntura social que vivimos en nuestro país, donde la violencia y la delincuencia han alcanzado niveles que alteran la cotidianidad de las personas, hacen que las cuestiones de la preservación de sus derechos y de la conservación tanto del orden como la paz públicos, sean un objeto de estudio que urge de ser explorado, tanto en lo que hemos transitado para llegar a donde estamos, como lo que falta por recorrer y las alternativas que tenemos para hacerlo.

Indudablemente la responsabilidad inmediata en el ejercicio de esta función corresponde a las autoridades de orden administrativo, dado que en el marco de sus atribuciones y de acuerdo a la naturaleza jurídico política de cada uno de los Poderes, es el conjunto de órganos con una posibilidad de impacto más directo.

¹ Presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Maestro en Derecho Corporativo Internacional, y cuenta con una amplia trayectoria en el ámbito legislativo y el sector público. Fue Presidente Municipal del Municipio de Torreón, Coahuila, del período 2002 a 2004, Diputado Local de 1996 a 1999, Diputado Federal en dos ocasiones, de 2000 a 2003 y 2012 a 2015; y Senador de la República de 2006 a 2012. Actualmente es Presidente de la Comisión de Seguridad Pública, y de la Comisión Especial para dar Seguimiento a las Investigaciones relacionadas con los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, a alumnos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa “Raúl Isidro Burgos”.

Sin embargo, desde el punto judicial como el legislativo existe un acompañamiento necesario a los esfuerzos de las instituciones de seguridad pública. En particular, y siendo éste el objeto perseguido por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y el Instituto Nacional de Administración Pública, en éste texto intentaré aportar el abordaje legislativo de la seguridad pública.

En este sentido, desarrollaré inicialmente el tránsito histórico de dicho tema en el entramado constitucional, desde el texto original de nuestra Carta Magna y hasta nuestros días, principalmente enfocándome en la evolución que ha presentado el Artículo 21 constitucional, que es el instrumento normativo fundamental de la materia, y del cual deriva la estructura en que se desenvuelve.

También, se observarán las dos leyes principales que se han expedido a nivel nacional para su regulación desde un paradigma de coordinación, como lo son la Ley General que Establece las Bases para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada el 11 de diciembre de 1995; y el ordenamiento que sucedió a la misma, que es la vigente Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada a su vez a inicios de 2009.

Posteriormente presentaré el contexto en que nos encontramos en la actualidad, en cuanto a algunas políticas públicas que se han implementado en ejercicio de las atribuciones de seguridad pública, desde la creación de distintas instituciones policiales y de seguridad pública; y presentaré factores objetivos específicos como la incidencia delictiva y la cifra negra del delito.

Por último, y a manera de conclusión, presentaré la interpretación que encuentro a raíz de lo expuesto con anterioridad, los retos que tenemos como Estado en lo sucesivo para cumplir con la función de seguridad pública, las obligaciones inescapables en este tema provenientes del avance democrático y del nacimiento del concepto de seguridad humana; y, por último, los posibles cambios legislativos que pueden implementarse en este sentido.

DESARROLLO.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVA.

En 1955, el artículo 21 constitucional conservaba la misma redacción con la que fue publicada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. La instrumentación de la seguridad pública en la etapa posrevolucionaria y de consolidación inicial del Estado mexicano, se implementó más en base a usos extra legales (Aguayo Quezada, 2001).

De hecho, en el texto original de la Constitución de 1917, el término “seguridad pública” aparece en una ocasión en el artículo 32, sin abundarse al respecto, como un servicio que no podrá prestar un extranjero. (Diario Oficial de la Federación, Cámara de Diputados, 1917). Así mismo, la visión de “policía” como una función, es sujeta meramente a cuerpos reglamentarios de acuerdo a varios artículos a lo largo del documento.

El Artículo 21 constitucional, cuyo contenido a lo largo de su existencia ha reparado en las diversas fases de la seguridad pública, de una manera vaga hablaba del “castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía” por parte de la autoridad administrativa, sin determinar específicamente a quién se refería.

Es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1918, quien habla del deber municipal en materia de seguridad, en la tesis con rubro SEGURIDAD PÚBLICA (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1918) que en su texto sienta el criterio de que: *Los Ayuntamientos tienen la obligación de velar por ella, sin que pueda alegarse que las medidas conducentes importan una violación de garantías individuales.*

La policía a la que se alude de forma expresa, es la policía judicial; esto en los ámbitos estatal y federal, y sus funciones literales en el texto constitucional como un auxiliar del Ministerio Público, la limitan a la autoridad y mando de este último.

Como puede verse, pues, la regulación en la materia era muy somera. Es ilustrativo, inclusive, respecto al estado de gestación del Estado mexicano, que el artículo 10 hable de la libertad de los habitantes de poseer armas “para su seguridad y legítima defensa” cuando el monopolio de la fuerza era laxo en su reglamentación (Rosas, 2012).

Esto propició que, si bien se crearon corporaciones de seguridad dentro de diversas dependencias federales, estas funcionaron con amplios márgenes de acción y, en general, con funciones de sometimiento de aquellos factores que desestabilizaran al régimen que pretendía institucionalizar un país que surgió de conflictos armados y sociales (Aguayo Quezada, 2001).

Ejemplo de esto fueron la Dirección Federal de Seguridad y la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, cuyo actuar fue cuestionado por violaciones de derechos humanos, y funcionamiento arbitrario en el control de los movimientos sociales en el período llamado “Guerra Sucia”, configurándose en lo que se denominó la “Brigada Blanca” (Rodríguez Castañeda, 2013), debiendo disolverse en los años ochenta estos organismos por la presión internacional y los señalamientos de su funcionamiento como policía política (López de la Torre, 2013).

Cabe señalarse también que, ante la falta de regulaciones, toda vez que se realizó por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2001) una investigación al respecto, se verificó la inexistencia de archivos que dieran constancia del actuar de la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia y, por ende existen períodos de la historia institucional de México de los que no tenemos conocimiento, vulnerando la capacidad del Estado de prevenir futuras violaciones y el derecho a la verdad de la Nación.

Es hasta la reforma constitucional publicada el 3 de febrero de 1983, que en el régimen normativo nacional se incorpora la seguridad pública como “servicio público” a cargo de los municipios, de acuerdo al inciso h) del artículo 115 (Diario Oficial de la Federación, Cámara de Diputados, 1983); esto, dentro del espíritu de la reforma constitucional, que tenía una intención descentralizadora y municipalista, al coincidir con el inicio del proceso de democratización mexicano (G. Aguiar, 2008).

Desde luego, el impacto de dicha reforma puede advertirse hasta nuestros días, ya que se atomizó de forma institucional la atribución de seguridad pública en la totalidad de los municipios del país. Una devolución de atribuciones como la de 1983, significó un avance impresionante en materia de federalismo y democracia; y, en cuanto a la seguridad pública, reconoce que la esencia del trabajo municipal tiene como consecuencia lógica la cercanía con la población y sus necesidades, por lo que el ejercicio de la misma se enriquece por este nuevo enfoque.

No obstante, a pesar de existir finalmente una redacción explícita de la facultad municipal en oposición a la vaguedad del texto original, esto no fue acompañado de un sentido de unidad o cohesión, ni de consideraciones que permitieran que la situación específica de un municipio en lo económico, social y cultural no impactara en las capacidades con que se prestaba lo que, hasta entonces, se consideraba como un “servicio público”.

Este desarrollo de cientos de cuerpos policiales, presentó a los tres órdenes de gobierno una necesidad de arreglos institucionales que habían sido menos necesarios con anterioridad, ya que el desarrollo de algunos delitos, cuya cantidad aumentó progresivamente, se presenta sin las limitaciones geográfico jurídicas de las instituciones; esto es, la delincuencia comenzó a aprovechar la formalidad en el actuar de los entes del Estado, que acotaba sus atribuciones a un ámbito de competencia espacial.

Además, el que de un municipio a otro, en ocasiones incluso municipios colindantes o cercanos, contaran con condiciones de desarrollo institucional distintas, implicó la construcción de organismos muy heterogéneos en el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública; y, por ende, existió también una adaptación de las formas más

sofisticadas de delinquir (Rosas, 2012), donde se detectaron las debilidades en algunos Estados o Municipios en relación de otros más vulnerables, los cuales se corrompieron (Elizondo, 2008).

Por estas razones, además de situaciones como la crisis económica y el consumo de estupefacientes ilegales tanto en nuestro país como otros, alrededor de la transición entre la década de los ochenta y la de los noventa se fortalecieron formas de delincuencia organizada, y dicho fenómeno expandió sus actividades hacia otras que rompieron con la cotidianidad no sólo a un nivel estatal o municipal como un todo, sino desde las comunidades pequeñas y las colonias.

Federación, Estados y Municipios encontraron en ello la situación que prevalece con una buena parte de los temas que impactan en la sociedad: se vieron enfrentados con un fenómeno inusitado, donde en ocasiones no contaban con los medios materiales y conocimientos para actuar frente a él, y además, el encuadre jurídico sobre el cuál funcionaban hasta ese momento se tornó insuficiente, y la respuesta de los órganos legislativos tiende a ir detrás de la realidad.

La respuesta inicial para resolver esto partió de una premisa básica: que el sistema de competencias y de desarrollo institucional de las diversas corporaciones policiales era un obstáculo para la más eficaz y eficiente consecución de los fines de la seguridad pública. Esto dio paso al paradigma que, desde entonces (Carpizo, 1995) a la fecha, ha predominado como una respuesta a la problemática: la coordinación.

El primer intento para buscar la unidad de propósito no provino del legislativo, sino del Ejecutivo Federal; y solamente se enfocó a las entidades de la Administración Pública Federal y el aquél entonces Departamento del Distrito Federal, cuando en abril de 1994 se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (Diario Oficial de la Federación, 1994).

Tanto el instrumento utilizado —un acuerdo administrativo— como el alcance de la política pública, resultaron insuficientes (más aún, cuando se buscaba implementar el mismo año en que terminaba el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, y el capital político en este tipo de períodos es muy limitado).

El diagnóstico de la Administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en la elaboración de su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (Gobierno de la República, 1995), recogió las problemáticas antes expuestas, además de la desconfianza en las instituciones responsables de la seguridad pública y la falta “*de método, técnica, ética y compromiso*”, así como de “*una debida capacitación y una remuneración adecuada, así como la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los tres órdenes de gobierno*”.

En función de ello, el Ejecutivo Federal inició su período de Gobierno con la presentación de una reforma constitucional amplia (Diario Oficial de la Federación, Cámara de Diputados, 1994), dentro de lo cual se incluyó el responsabilizar de forma concurrente (Moloeznik, 2008) a los tres órdenes de gobierno en la seguridad pública, entendiéndola ya no como un servicio, sino como “una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios...”

A esto, se agregó la señalización de principios de actuación de las instituciones policiales (legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez), y la obligación a los tres órdenes de gobierno de establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Las características que el Plan Nacional de Desarrollo planteaba, que pudieran advertirse en realidad como objetivos, eran *“estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor; y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios”*.

La instrumentación de estos objetivos, se llevaría a cabo a través de una Ley, que fue iniciada por el mismo Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión, y culminó su proceso legislativo al ser publicada el 11 de diciembre de 1995, como la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para esto, también fue propuesta y aprobada la reforma al Artículo 73, donde se facultó al Congreso de la Unión:

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Este cuerpo normativo fue el que le dio contenido al término “seguridad pública”, tras 78 años de la entrada en vigor de la Constitución, al establecer en su artículo 3.º, que:

Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos (Congreso de la Unión, 1995).

El mismo dispositivo comprendió a las autoridades de policía preventiva, al Ministerio Público, a los tribunales, responsables de prisión preventiva, de ejecución de penas, de tratamiento de menores infractores, y a quienes protegen instalaciones y servicios estratégicos, como responsables de la función de seguridad pública, reafirmando su carácter de función concurrente.

El principal mecanismo de coordinación que se propuso, desdoblándose de la Ley, era el de convenios de carácter general y de carácter específico, que podrían realizarse entre quienes componen el Sistema, lo cual fortalece la autonomía de los que celebran el acuerdo, lo que de inicio se consideraba en la academia como un esquema superado (Carpizo, 1995).

Probablemente una de las contribuciones más destacadas de la Ley, es la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública como instancia superior de coordinación del Sistema Nacional con participación de funcionarios del orden federal y Gobernadores de los Estados; y la creación de un ente ejecutor de sus acuerdos, llamado Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las principales acciones que se derivaron del ordenamiento que se comenta, fueron de naturaleza programática (como la integración del Programa Nacional de Seguridad Pública) además de fijación de estándares o lineamientos en aspectos como:

- Carrera policial y régimen disciplinario.
- Intercambio de información.
- Financiamiento de las acciones de seguridad pública.
- Control de la seguridad privada.
- Admisión de la participación ciudadana en las tareas de seguridad pública.
- Registro de personal y equipo.
- Estadística delictiva.

Esta normatividad, cuya vigencia fue de alrededor de 13 años, fue un buen esfuerzo inicial desde el punto de vista legislativo, ya que incorporó muchos instrumentos que prevalecen hasta la fecha. Sin embargo, su regulación fue algo escueta principalmente por buscar que su naturaleza fuera de “bases” mínimas, dejando un espacio amplio para que las autoridades, sobre todo locales, reglamentaran sus disposiciones.

Una propuesta que, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo de dicha administración, estaba prevista y no llegó a realizarse de una manera fructífera, fue el Centro Nacional

de Formación Policial. Éste funcionaría descentralizándose en planteles regionales para la preparación en general de los reclutas de la policía preventiva, así como la alta especialización en mandos.

Este tipo de órgano aseguraría un nivel mínimo de preparación para todos los elementos, garantizando para los ciudadanos la igualdad en la prestación del servicio; sin embargo, al establecerse el cuerpo de la Ley, no se encontró un respaldo normativo para su funcionamiento.

El Congreso de la Unión atendió también en el ámbito federal la multiplicidad de instituciones dispersas. La Policía de Migración de la Secretaría de Gobernación, la Policía Fiscal Federal de la Secretaría de Hacienda, y la Policía Federal de Caminos regida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Ramos López, 2002), a la par de las funciones cuasipoliciales del Centro de Investigación y Seguridad Nacional previstas dentro de las atribuciones de la primera de ellas, implicaron una complejidad innecesaria en las funciones de policía de la Federación y una dispersión de esfuerzos e inadecuado aprovechamiento de recursos (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006).

Por ende, se tuvo a bien expedir la Ley de la Policía Federal Preventiva, que a partir de 1999 concentró dicha función para el orden federal de gobierno, bajo la Secretaría de Gobernación. Este ordenamiento, sin embargo, fue también muy breve (su extensión era de 15 artículos), abriendo el espacio de discreción de la administración pública para desdoblar sus facultades en un reglamento, que fue publicado al año siguiente.

Un aspecto positivo fue el establecer la posibilidad de un servicio civil de carrera policial, estableciendo requisitos de permanencia, meritocracia en las promociones y esquemas de actualización y estímulos, así como previsión social.

Esta serie de transformaciones fue contemporánea de la alternancia en el poder político en el país. Un Poder Legislativo más plural, y sin una mayoría avasalladora, ha sido la norma desde la segunda mitad del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Los contrapesos y la división —formal y material— de los poderes públicos, tuvieron un efecto en los contenidos legislativos (Rosas, 2012), ya que la existencia de un proceso legislativo donde existieran consecuencias prácticas en forma de acuerdos, enriquecieron desde la pluralidad el contenido de las leyes.

Posterior a ello, la llegada de Vicente Fox Quesada a la Presidencia de la República, hacía inevitable por ser de una corriente política distinta el que existieran cambios en la organización de las funciones encargadas al Ejecutivo (G. Aguiar, 2008). En este tenor, y en un proceso de transición acordado entre la Presidencia entrante, la saliente y el Poder Legislativo (Ramos López, 2002), se publicaron el 30 de noviembre de 2000

reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se previó la creación de una dependencia especializada: La Secretaría de Seguridad Pública (Diario Oficial de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 2000).

Los asuntos de despacho de dicha secretaría, enlistados en el nuevo artículo 30 bis de dicha ley, recogían atribuciones que se habían asignado originalmente a la Secretaría de Gobernación, además de que se ampliaron otros para hacer más comprehensiva la regulación jurídica de la función.

Dentro de ellas existían facultades respecto a encabezar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la dirección de la Policía Federal Preventiva, el fomento a la participación ciudadana y la incorporación de estudios y sistemas de información en la política criminal del Gobierno Federal; así como ejecutar el servicio civil de carrera policial, bajo la rectoría del Sistema Nacional.

Entonces, en los términos de un reajuste organizacional existió un cambio definitivo, más la sustancia de la función de la seguridad pública fue simplificada a un aumento en el estado de fuerza policial y equipamiento, criticándose que se dejaron de lado aspectos de fondo en el sustrato humano (G. Aguiar, 2008) (Moloeznik, 2008) y los aumentos fueron meramente cualitativos y presupuestales (Elizondo, 2008).

Los avances más destacados de este proceso de sofisticación de la normatividad de seguridad pública, se verificó en 2009, cuando fueron publicadas tanto la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como la Ley de la Policía Federal. Ambas Leyes están vigentes en los ámbitos nacional y de la Federación, respectivamente.

Cabe señalar que, en ambos casos, estamos en presencia de Leyes posteriores a la Reforma Constitucional del 18 de junio de 2008 en materia de seguridad y justicia, promulgada por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa y que plantea el tránsito de un sistema de justicia penal acusatorio a uno adversarial.

El artículo 21 constitucional fue modificado en ese turno, estableciendo que las instituciones policiales, bajo la conducción y mando del Ministerio Público, tendrán facultades de investigación de los delitos.

Además, desde un punto de vista dogmático, se adicionan los principios de objetividad y respeto a los derechos humanos a aquellos que rigen la función de las instituciones no sólo policiales, sino de seguridad pública; esto, en conjunto con definir la naturaleza de las mismas con un carácter civil, disciplinado y profesional.

Por último, y en concreto hablando del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se fijan bases mínimas para el mismo, en cuanto a:

- La carrera y el desarrollo policial en todas sus fases.
- La informática delictiva.
- Las políticas de prevención del delito.
- La participación ciudadana en evaluación.
- Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública.

La Ley de la Policía Federal (Cámara de Diputados, 2011) tiene por objeto reglamentar la organización y funcionamiento de la Policía Federal; se agregaron funciones principalmente de especialización en temas como la investigación, las operaciones encubiertas, el análisis táctico y de manejo de la información.

La creación de un Consejo Federal de Desarrollo Policial, que norma, conoce y resuelve las controversias respecto al servicio profesional y régimen disciplinario de la Policía Federal, otorga un carácter objetivo a estos procedimientos, fortaleciendo el servicio de carrera.

Desde luego, por su ámbito de aplicación, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Cámara de Diputados, 2013) es un esfuerzo más acabado y con mayor impacto en la superestructura legislativa de la seguridad pública, ya que si bien la Ley de la Policía Federal rige muy bien a dicho cuerpo en lo específico, se encuentra sujeto a ésta.

Se advierte inicialmente que este cuerpo normativo es mucho más acabado que la Ley que abroga, al abarcar un espectro más extenso en cuanto a los aspectos regulados, lo cual es consecuencia directa de la redacción más específica del artículo 21 constitucional, y del diagnóstico de que *“Los esfuerzos realizados hasta el momento no han logrado consolidar un adecuado sistema de seguridad pública articulado en una estrategia nacional”* (Gobierno Federal, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2008).

La apertura de más espacios, con rubros específicos de coordinación, implicó un avance en el desarrollo de las partes integrantes del aparato de seguridad pública del Estado: la Procuración de Justicia, la Prevención del Delito, el Sistema Penitenciario, y la Seguridad Pública Municipal.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo funcionamiento era modesto, se amplió al crearse los Centros Nacionales (de Información, de Certificación y Acreditación, y de Prevención del Delito y Participación

Ciudadana; además de crearse instrumentos de suma importancia para homologar las capacidades y calidad de la seguridad pública en todos los rincones del país, como lo es el Programa Rector de Profesionalización (Dammert, 2012).

El régimen de los integrantes, no sólo de las instituciones policiales, sino en general de todas las instituciones de seguridad pública, goza de un contenido amplio que deja espacios reducidos a la arbitrariedad de las autoridades administrativas de los tres niveles de gobierno, señalando derechos, obligaciones y sanciones; un servicio de carrera exhaustivo, y regulaciones al control de confianza y la sistematización de la información en materia de seguridad pública.

En su conjunto, y desde el punto de vista de las Leyes, éste ha sido el historial de reformas y creación de ordenamientos que ha refinado el funcionamiento de nuestras instituciones, si bien de forma mayormente reaccionaria.

Otra acción realizada desde las facultades del Poder Legislativo, en lo tocante a la presupuestación, es la creación de los Fondos y Subsidios federales en materia de seguridad pública.

Desde el Fondo para la Seguridad Pública (FOSEG) en 1998, como su sucesor Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) a partir de 2008, a los Subsidios como el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y la articulación presupuestal de los Programas Nacionales de Prevención, desde las limitaciones del ejercicio de recursos federales se logró “etiquetar” montos para designarse a rubros prioritarios.

Esto partió de los más generales como equipamiento y profesionalización, y abarcando programas específicos de prevención social del delito y la implementación local de políticas públicas nacionales como el control de confianza, la estandarización salarial, el Registro Público Vehicular y el Sistema Nacional de Información.

Mención aparte merece el programa de Policía Acreditable, que se instrumentó como un subsidio a las entidades federativas. El origen de éste, proviene de la iniciativa del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, donde pretendía la implementación de un mando único policial para hacer frente a la delincuencia.

En su exposición de motivos (Gobierno Federal, Presidencia de la República, 2010), se hace hincapié en la desigualdad de condiciones de las instituciones de seguridad pública de un estado a otro, e incluso, de un municipio a otro dentro del mismo estado; lo cual se hace más crítico cuando se considera que existen miles de corporaciones a lo largo del país sin un modelo policial claro ni un nivel aceptable de capacitación.

La falta de un apoyo legislativo a la propuesta, pero la conservación del interés de superar las problemáticas expuestas en el párrafo anterior, ocasionaron que se replanteara este punto para crear el subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus Instituciones de Seguridad Pública en materia de mando policial, que en términos llanos pretendía que las policías estatales desarrollaran sus propios cuadros con alto nivel de profesionalismo, confiabilidad, capacitación y equipamiento, generando una autoridad y mando natural sobre las corporaciones municipales.

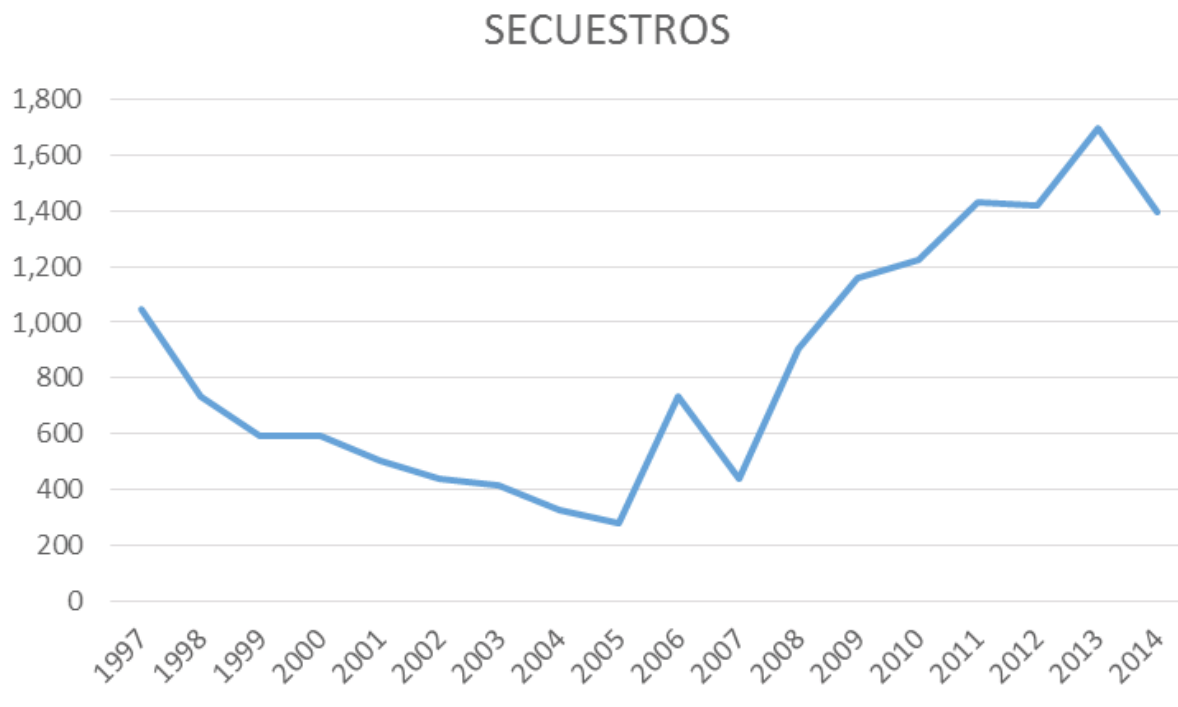
En fechas recientes, y frente a hechos dramáticos en diversos lugares de nuestro país, como Tamaulipas, Estado de México, Guerrero y Michoacán, el Presidente Enrique Peña Nieto recuperó la intención de implementar el mando único a través de una iniciativa propia (Gobierno Federal, Senado de la República, 2014), a la par de otras reformas en materia de seguridad pública que distribuyó en lo que llamó “Diez medidas para mejorar la Seguridad, la Justicia y el Estado de Derecho en México” (Gobierno Federal, Gobierno de la República, 2014).

En ellas, pasó desde el combate a la infiltración del crimen organizado en los municipios, la clarificación de competencias en materia penal, la implementación del número único de emergencias, entre otros; junto con el establecimiento de Policías Estatales Únicas. Al momento de redactar estas líneas, no ha existido un dictamen respecto a las propuestas presentadas por el Presidente.

CONTEXTO DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA EN MÉXICO.

El delito que resulta más lesivo para la sociedad, de acuerdo al Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC 2013) es el secuestro, ya que dos secuestros por cada 100,000 habitantes, genera un incremento estimado del 1% en la percepción de inseguridad en México.

FIGURA I
FRECUENCIA DE SECUESTROS 1997-2014.

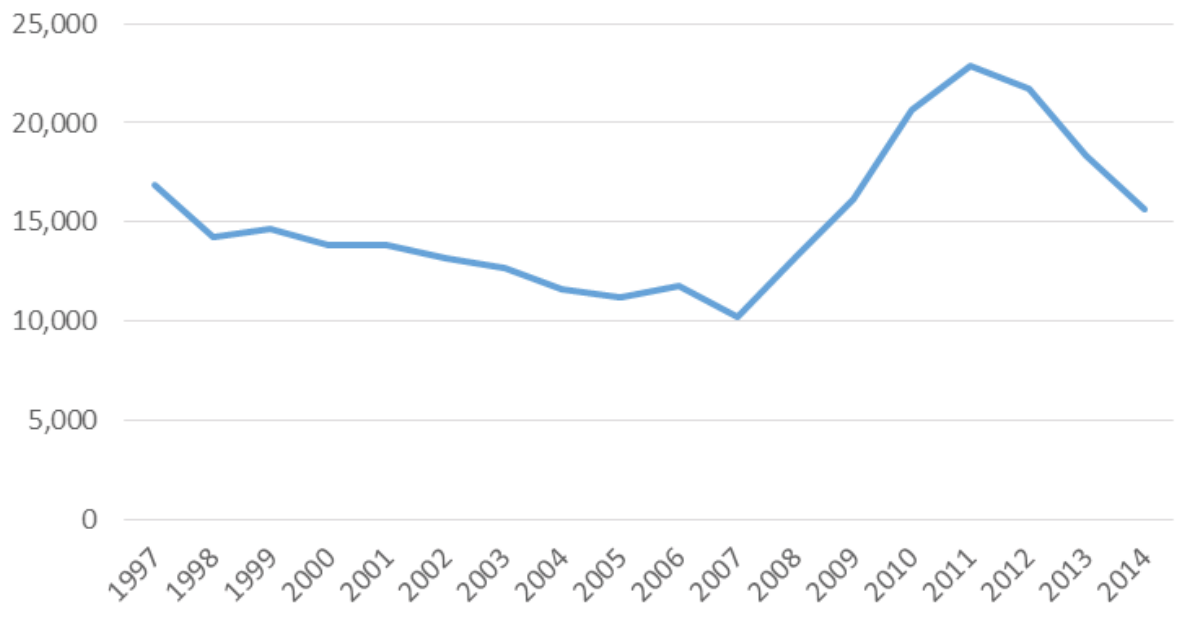


Frecuencia de Secuestros 1997-2014. Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública..

En la Figura I puede observarse la tendencia que, de 2005 a la fecha, se presenta a la alza en este delito. En el año 2014, se presentaron 1,395 casos de acuerdo a las cifras presentadas por las entidades federativas ante el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que significan 1.23 secuestros por cada 100,000 habitantes.

El segundo delito, de acuerdo al mismo CIDAC, que impacta más en la percepción de inseguridad, es el homicidio doloso, ya que 5 de ellos por cada 100,000 habitantes elevan igualmente 1% tal cifra.

FIGURA II
FRECUENCIA DE HOMICIDIOS DOLOSOS 1997-2014.

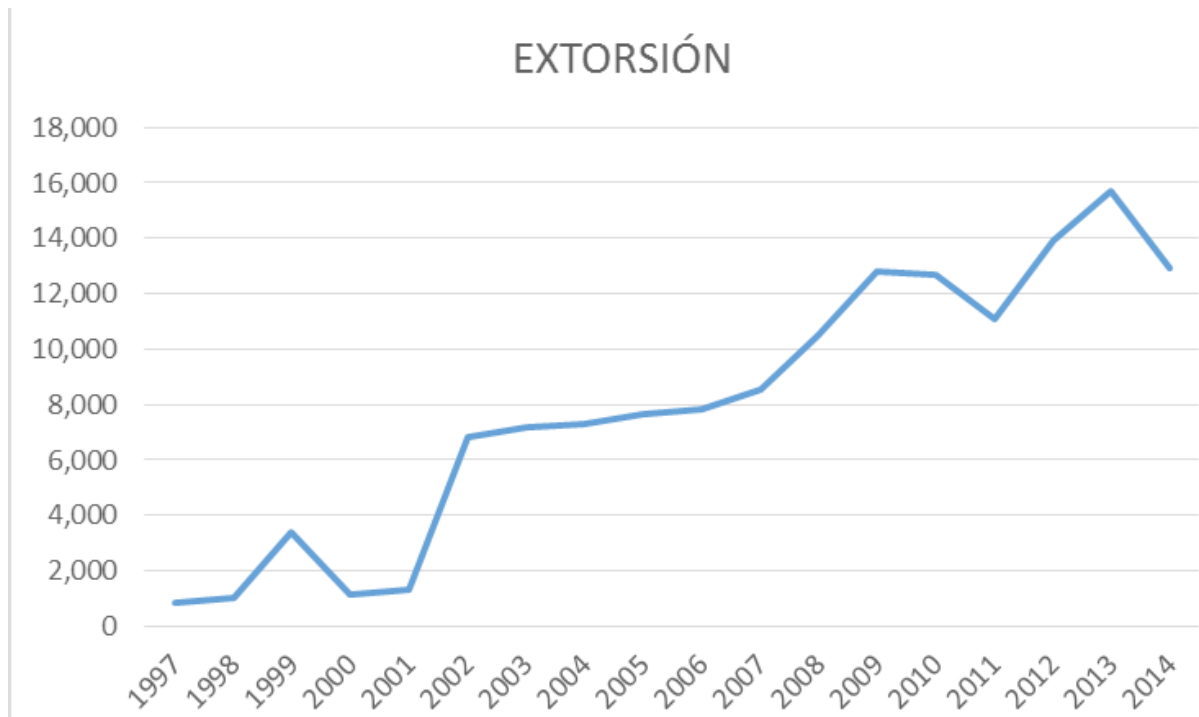


Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Tras la escalada sufrida entre 2007 y 2012, existe una reducción en las cifras anuales; sin embargo, como puede percibirse, este número aún es de los más altos históricamente, al existir 15,653 privaciones de la vida intencionales, o 13.93 homicidios por cada 100,000 mexicanos.

Otro delito que perturba altamente a los habitantes de nuestro País, es la extorsión. El CIDAC estima que 19 extorsiones por cada 100,000 habitantes eleva un punto porcentual la percepción de inseguridad.

FIGURA III
FRECUENCIA DE EXTORSIONES 1997-2014.

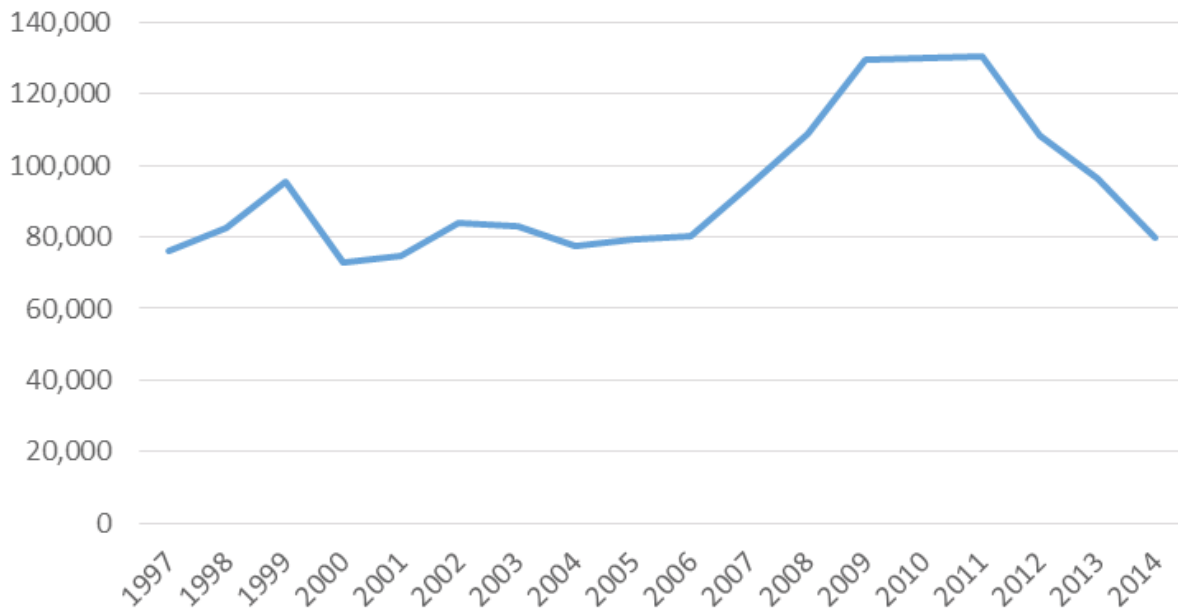


Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El crecimiento sostenido de este delito, que ha alcanzado su punto más alto durante el presente sexenio, hace muy evidente la sofisticación y la adopción de prácticas alternativas de delincuencia a las más cotidianas.

Por último, el robo con y sin violencia a los transeúntes, se observa una estabilización del fenómeno; sin embargo, la frecuencia de 71 robos a transeúnte por cada 100,000 habitantes actual se aproxima a la cantidad que pudiera elevar la percepción de inseguridad por 1% (98 robos).

FIGURA IV
FRECUENCIA DE ROBO A TRANSEÚNTE,
CON Y SIN VIOLENCIA 1997-2014.



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el caso de los robos a transeúnte, y las extorsiones, de la investigación realizada para este ensayo, se encuentra que si bien existe un acceso a datos de todos los estados de la República, muchos de ellos sistematizan la información de una manera distinta; por ejemplo, de 1997 a 2001 no se registran robos a transeúnte, y después de ello sí, lo cual puede presumirse en el sentido de que, en dichos años, no se clasificaba el delito de acuerdo a los criterios del Sistema.

Además, las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública hablan de los delitos que entran al sistema de persecución e investigación, dejando de lado los delitos no denunciados, lo que se denomina “cifra negra” (Moloeznik, 2008).

FIGURA IV
CIFRA NEGRA DEL DELITO 2010-2013.

Año	2010	2011	2012	2013
Cifra Negra (% de delitos no denunciados)	87.6%	87.1%	87.1%	90%

Fuente: Encuestas Nacionales de Victimización y Percepción del Delito 2011-2014, INEGI.

El hecho de que existan altos niveles de delincuencia denunciada, y que aún así sólo 1 de cada 10 casos llegan a ser del conocimiento del Ministerio Público, es indicativo de problemas sistémicos; y, por ejemplo, el comportamiento de los delitos en México es opuesto a los hallazgos de la Organización de las Naciones Unidas, donde de 1995 a 2008 se percibió una reducción en términos reales de homicidios (Rosas, 2012).

Así mismo, gracias a que las cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública corren prácticamente desde el inicio de la legislación y las políticas públicas más desarrolladas de seguridad en nuestro País, podemos ver que a pesar de la mejora en las Leyes y la resolución de problemáticas, la incidencia delictiva no responde a ello.

CONCLUSIONES.

Como puede verse, a pesar de los esfuerzos más recientes, la delincuencia aumentó de manera exponencial. ¿Puede interpretarse esto como que las actuales instituciones, tanto jurídicas como administrativas, deben ser reemplazadas por otras? No necesariamente.

Tanto la Ley que establece las Bases para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como su sucesora Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, han representado un avance para convertir la seguridad pública, y sobre todo la función policial, en una actividad profesional, más digna y sujeta a controles. Sin embargo, existen algunas deficiencias que no le permiten alcanzar su estado óptimo de funcionamiento.

Por ejemplo, los lineamientos que se establecen por la Ley General no son respetados a cabalidad en ocasiones por las autoridades administrativas, principalmente en el caso de las entidades federativas y los municipios.

Tanto la estabilidad de la carrera policial, las evaluaciones en control de confianza, la nivelación salarial y demás requerimientos por ministerio de Ley, tienden a ser pasados por alto fundamentalmente por una razón: El Sistema Nacional de Seguridad Pública carece de facultades coactivas suficientes para exigir el cumplimiento de las disposiciones del marco normativo.

En la actualidad, una manera en que se ha buscado dar más eficacia a sus medidas, es el diseño de los instrumentos de apoyo financiero federal, como el fijar porcentajes mínimos de inversión en rubros específicos, el establecimiento de catálogos de bienes, las sanciones por no cumplir con las metas requeridas, entre otras. Sin embargo, existen diversos ámbitos de la seguridad pública que escapan a estos controles, por lo que se torna insuficiente.

Una medida importante, desde el punto de vista legislativo, sería escapar de la tentación de desaparecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública o de desmantelarlo, y proporcionarle las atribuciones necesarias para lograr imponer las disposiciones de la Ley General a falta de un allanamiento voluntario.

A nivel Sistema, igualmente es necesario poner atención a dos temas principales: el control de confianza y la profesionalización.

En materia de control de confianza, existen una serie de obstáculos para la realización de la totalidad de las pruebas por razones diversas, desde los inconvenientes institucionales como el impacto presupuestal y la rotación policial, como aspectos extraordinarios como la colusión de elementos policiales y mandos con el crimen organizado y la renuencia a realizar este procedimiento, sobre todo por la percepción de su naturaleza invasiva.

Tanto en el caso de control de confianza, como en profesionalización, cabe señalar que tal como lo señalaba la Iniciativa de Mando Único del Presidente Calderón Hinojosa, el ingreso a las instituciones policiales estaba alejado de una vocación y era una mera búsqueda de empleo; y las corporaciones, necesitadas de capital humano, han sido omisas en diversos requisitos con la finalidad de completar su plantilla. Por ende, existe una resistencia natural a evaluar lo que se sabe presenta deficiencias.

En la presente legislatura, ambas Cámaras del Congreso de la Unión tuvimos que ampliar en dos ocasiones el plazo para que se cumpliera el requisito sine qua non de haber aprobado estas evaluaciones para permanecer en las instituciones. Los

Diputados y Senadores que seguirán en este esfuerzo, deben encontrar esquemas que hagan asequible, pero también mandatorio, el proceso de certificación.

Desde el punto de vista de profesionalización, si bien la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública marca un camino muy definido que debe llevar el desarrollo y carrera policiales, la homologación de competencias en el territorio nacional es un objetivo lejano, más cuando contamos con procesos de formación efímeros e intrascendentes (Moloeznik, 2008). Cuando el municipio más rico del país tiene más solidez en sus administraciones en el cumplimiento de la función de seguridad que el municipio más pobre, se está atentando contra el principio de igualdad y de facto se crean mexicanos de primera, segunda y tercera categorías.

La existencia de un organismo nacional de rectoría del desarrollo policial, como lo planteaba la intención inicial de un Sistema Nacional y lo hemos intentado impulsar con iniciativas legislativas, y aspectos como la especialización, la portabilidad de grado y la certificación de competencias.

Así mismo, no podemos exigir de nuestras y nuestros policías que cumplan con uno de los más altos y nobles deberes, que es la protección de los derechos y libertades de otros y el orden del Estado mismo, cuando no se ofrece una oportunidad de dignificar su labor.

En la actualidad, ser integrante de una institución policial es estar en un régimen real de derechos distinto a los de otras categorías laborales. La imposibilidad de acceder a créditos y seguridad social, la ausencia de un desarrollo pleno en todas sus potencialidades, la falta de apoyo a su salud física y psicológica, y una vida familiar erosionada, son algunas de las condiciones laborales y de vida que imperan entre los agentes del orden.

Un ejemplo de la inequidad en el trato que afecta a las y los policías, es la fijación de jornadas extendidas de trabajo, en muchas ocasiones sin justificación. Turnos de 12 a 24 horas continuas, que además de desgastar físicamente a las personas generan efectos a la atención, reflejos y bienestar psicológico necesarios para el cumplimiento de una función tan delicada, deben abolirse para dar paso a una vida más digna para nuestros policías.

De forma natural, y probablemente legítima dado el mal estado que históricamente han guardado las instituciones policiales y la mala relación con los ciudadanos (G. Aguiar, 2008), existe una brecha que no debería existir entre policía y sociedad. Los esquemas de proximidad social, donde los elementos policiales son parte de la solución de problemas de la cotidianidad, y tienen una comunicación fructífera con

los ciudadanos, pueden romper la relación disfuncional autoridad-gobernado que ha surgido como una cultura paralela (Suárez de Garay, 2008) y colocar a ambos del mismo lado, solucionando problemas juntos.

El advenimiento de un consenso en la implementación de mandos únicos estatales, no puede considerarse un avance o un retroceso, sino una reconfiguración. En la medida en que esta nueva forma de organización se acompañe de los factores antes señalados, podremos hablar de una mejora sustancial.

En la propuesta del Presidente Enrique Peña Nieto, podemos coincidir en varios puntos y disentir en otros; sin embargo, existen a mi parecer dos asignaturas pendientes si se pretende aumentar la concentración de la fuerza pública en menos autoridades.

A poco más de 20 años de su publicación, el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propuso un enfoque novedoso de la seguridad, creando el concepto de “seguridad humana” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994). En este informe se habla de cómo, a través de la historia, el objeto de la seguridad ha sido la estabilidad estatal, en vez de los derechos y libertades personales.

Más aún, por el enfoque de la seguridad como la mera “conservación del orden público” (lo que se llama una “libertad del miedo”, en los aspectos personales, de la comunidad y políticos) se han ignorado otros aspectos interdependientes de la seguridad humana, la “libertad respecto de la necesidad”, que se integra por la seguridad económica, la alimentaria, la social y la ambiental.

En razón de ello, y centrándonos en la persona humana como destinatario final de la acción estatal, no podemos regresar a la delegación en menos autoridades de mayores atribuciones en materia de seguridad pública, sin fijar los contrapesos que permitan que se eviten abusos.

Una vertiente es el pasar a una participación activa de la sociedad, que supere la mera participación en consejos mixtos o enteramente ciudadanos, y avance hacia una fase de colaboración, con facultades de exigir que sean correlativas a la rendición de cuentas por parte de la autoridad, lo cual ya se ha advertido como una necesidad (Dammert, 2012).

En México, encontramos ya algunos pequeños espacios donde se está dando cabida a la evaluación externa de los cuerpos policiales en el ejercicio de su labor. Generalizar esta práctica fortalecerá la corresponsabilidad sociedad-gobierno en la seguridad pública, y elevará por necesidad la calidad de las instituciones policiales.

Además de ello, elevar al orden constitucional o legal los límites del uso de la fuerza, alineándolos al régimen internacional de los Derechos Humanos, facilitará la labor policial a la par de hacerla más legítima, al ajustarla a principios de legalidad, necesidad, oportunidad, proporcionalidad y responsabilidad.

El Poder Legislativo, con la presentación de reformas o expedición de cuerpos normativos completos, tiene un impacto innegable en la conservación y recuperación de los derechos y libertades de las personas. Establecer un marco de actuación que crea seguridad jurídica tanto para integrantes de las instituciones de seguridad pública como para las y los ciudadanos, fortalece el Estado mexicano y abona a que juntos, se percaten que están en tránsito en la misma dirección en la consolidación de la democracia

BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quezada, S. (2001). *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México: Grijalbo.
- Cámara de Diputados. (25 de Mayo de 2011). Cámara de Diputados. Recuperado el 2015, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>
- Cámara de Diputados. (29 de Octubre de 2013). Cámara de Diputados. Recuperado el 2015, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>
- Carpizo, J. (1995). Reformas Constitucionales al Ministerio Público y la creación de un Sistema nacional de Seguridad Pública. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (21 de Abril de 2006). www.diputados.gob.mx/cesop/. Recuperado el 2015.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2001). Recomendación 26/2001. *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Obtenido de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Gacetas/136.pdf>
- Congreso de la Unión. (11 de Diciembre de 1995). Cámara de Diputados. Recuperado el 2015, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcnsnp/LGBCNSP_abro.pdf
- Dammert, L. (2012). La necesidad de un nuevo modelo de policía en México: una perspectiva comparada. En S. d. Pública, *El nuevo modelo de policía en México* (págs. 65-92). México: CIES.
- Desarrollo, C. d. (2013). CIDAC. Recuperado el 2015, de http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012_8_delitos_primero_1.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (5 de Febrero de 1917). Cámara de Diputados. Recuperado el 2015, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

- Diario Oficial de la Federación. (2 de Febrero de 1983). Cámara de Diputados. Recuperado el 2015, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83_ima.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (26 de Abril de 1994). Recuperado el 2015, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4690669&fecha=26/04/1994
- Diario Oficial de la Federación. (31 de Diciembre de 1994). Cámara de Diputados. Recuperado el 2015, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (30 de Noviembre de 2000). Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 2015, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2067321&fecha=31/12/1969
- Diario Oficial de la Federación. (18 de Junio de 2008). Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 2015, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf
- Diputados, C. d. (s.f.). Cámara de Diputados. Recuperado el 2015, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>
- Elizondo, C. y. (2008). La depuración de las corporaciones policiacas y el juicio de amparo. Cuadernos de Trabajo CIDE Número 32. México: CIDE.
- Federal, G. (27 de Noviembre de 2014). Presidencia de la República. Recuperado el 2015, de <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/presenta-el-presidente-enrique-pena-nieto-diez-medidas-para-mejorar-la-seguridad-la-justicia-y-el-estado-de-derecho/>
- G. Aguiar, J. C. (2008). Conclusiones. En J. C. G. Aguiar, Cuadernos del CEDLA. Policía, seguridad y transición política. Acercamiento al estado del México contemporáneo. (págs. 99-101). Ámsterdam: CEDLA.
- Gobierno de la República. (Mayo de 1995). Presidencia de la República 1994-2000. Recuperado el 2015, de <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>
- Gobierno Federal. (2 de Octubre de 2008). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Gobierno Federal. (6 de Octubre de 2010). Presidencia de la República. Recuperado el 2015, de <http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/Mando-unico-policial.pdf>
- Gobierno Federal. (1 de Diciembre de 2014). Senado de la República. Obtenido de http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-12-02-1/assets/documentos/Inic_EJECUTIVO_ARTS_21_73_104_105_115_116_y_123_CONST.pdf
- López de la Torre, C. F. (24 de Mayo de 2013). Miguel Nazar Haro y la guerra sucia en México. Recuperado el 2015, de http://www.fuac.edu.co/recursos_web/descargas/grafia/grafia10/03.pdf

- Moloeznik, M. P. (2008). Seguridad pública y transición política. En J. C. G. Aguiar, Cuadernos del Cedla. Policía, seguridad y transición política. Acercamientos al estado del México contemporáneo (págs. 15-36). Ámsterdam: CEDLA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). Informe sobre Desarrollo Humano. ONU. Recuperado el 2015.
- Ramos López, J. (2002). La Creación de la Secretaría de Seguridad Pública. Revista de Administración Pública.
- Rodríguez Castañeda, R. (2013). El policía: La guerra sucia no se olvida. México: Grijalbo.
- Rosas, M. C. (2012). Las instituciones de seguridad pública frente a la delincuencia en México: Retrovisión y perspectivas. En S. d. Pública, El nuevo modelo de policía en México (págs. 15-62). México: CIES.
- Suárez de Garay, M. E. (2008). Democratizando a la Policía. Reflexiones sobre cultura policial y derechos humanos. En J. C. G. Aguiar, Cuadernos del CEDLA. Policía, seguridad y transición política. Acercamiento al estado del México contemporáneo (págs. 57-74). Ámsterdam: CEDLA.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (27 de Diciembre de 1918). Semanario Judicial de la Federación. Recuperado el 2015, de [http://200.38.163.178/sjfsist/\(F\(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYL18_tC5MvotqOSc9ziDl6ur5ia3UFsMdIi3h8dq9j221F4_TC-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFCi6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-ASi-RAU2E3TA81\)\)/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=100000000f8](http://200.38.163.178/sjfsist/(F(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYL18_tC5MvotqOSc9ziDl6ur5ia3UFsMdIi3h8dq9j221F4_TC-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFCi6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-ASi-RAU2E3TA81))/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=100000000f8)

EL MUNICIPIO MEXICANO EN EL PERÍODO DE 1955 A 2015: AVANCES Y DESAFÍOS.

Teresita Rendón Huerta Barrera.¹

INTRODUCCIÓN.

El municipio, como hecho sociológico asociativo, tiene un origen milenario que es difícil precisar. Lo que sí es posible afirmar, con autoridad irrecusable, es que el municipio proviene de Roma, que comprendió las naciones sujetas antes a su imperio y posteriormente a los bárbaros. Los visigodos —que por espacio de tres siglos dominaron la península Ibérica— no dejaron grandes huellas sobre la organización municipal.

Conquistada España por los árabes en una lucha que se prolongaría durante ocho siglos, hasta 1492, cuando el último rey nazarí rindió Granada a los Reyes Católicos, surgían las instituciones españolas del Antiguo Régimen, entre ellas el municipio, que en 1519 se instauraría por primera vez en América continental.

Una farragosa historia de cerca de quinientos años, precede a esta institución en México, que ha vivido escasos días de prosperidad y múltiples épocas de fuerte decadencia, derivadas de las crisis democráticas y del intervencionismo.

Después de tan largo proceso de construcción, lleno de ancestrales dificultades y con importantes desafíos pendientes, hoy sólo puede verse al municipio como una categoría dinámica, vinculada al progresivo perfeccionamiento del Estado.

Con el discurrir de los tiempos, el municipio en nuestro país se ha ido perfilando como base de la organización política y jurídica, no sólo de las entidades federativas, sino de la propia nación, librando incontables batallas por la democratización de sus estructuras, por el reconocimiento de su autonomía y por su condición de poder del Estado, como se desprende de su historia reciente.

¹Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Derecho por la Universidad Iberoamericana plantel México, D.F. Licenciada en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Autora de múltiples obras y artículos sobre Derecho Constitucional, Administrativo y Municipal. Magistrada fundadora y Presidente en tres períodos, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato. Con nombramiento de Investigadora Nacional por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México. Profesora Investigadora y actualmente Directora de la División de Derecho Política y Gobierno, campus Guanajuato de la Universidad de Guanajuato, México. Presidente de la Asociación Internacional de Derecho Municipal (AIDEM).

En el período de 1955 a 2015, se registra una de las más importantes transiciones demográficas que la sociedad mexicana haya experimentado, con un notable proceso de cambio socioeconómico, de urbanización, de incorporación creciente en los mercados mundiales y de suscripción de tratados internacionales.

Hoy los municipios mexicanos, hegemónicamente urbanos, cuentan con una población más participativa y exigente, que busca zanjar las profundas desigualdades, el desarrollo democrático y vivir en paz, por lo que es preciso generar acciones que procuren una convivencia cada vez más civilizada y armónica en el entorno más inmediato al ciudadano.

La educación desempeña un papel fundamental, un protagonismo que implica transformar las conductas destructivas, en una nueva idiosincrasia basada en el respeto al ambiente; el rechazo hacia cualquier tipo de acción depredadora; y el respeto al pasado histórico, al patrimonio y a la diversidad.

Los gobiernos locales en el mundo están cobrando una importancia capital estratégica y México no puede ser la excepción. De ahí que sea tan trascendente hacer un balance de lo ocurrido en los últimos sesenta años, con miras a su fortalecimiento.

ANTECEDENTES GENERALES.

Desde un emplazamiento iusnaturalista, la génesis de los gobiernos locales, se localiza en las primeras civilizaciones urbanas² —en los valles del Tigris y el Éufrates (Ur, Uruk), en el valle del Nilo (Menfis, Giza, Tebas, Abidos), en la llanura del valle del río Hoang-ho (Huixia, Anyang, Gaocheng), en el valle del Indo (Harapa, Mohenjo-Daro), en las altas mesetas mesoamericanas (Tikal, Cocaxtlan, El Tajín, Tenochtitlan, Copán) y en las alturas peruanas (Tiahuanaco, Pikimachay, Machu Picchu, Nazca)—. Lo natural es el asentamiento de la población, pero no su organización, que invariablemente es contingente.

En todos los casos, las ciudades se situaron en llanuras aluviales y con buenas posibilidades para la agricultura, poniendo de relieve desde su mismo origen, una fuerte dependencia entre la ciudad y la producción económica del entorno inmediato,³ como en las ciudades-estado herederas de la cultura micénica, en la Grecia clásica.

² Desde la teoría sociológica, el jurisconsulto español José Calvo Sotelo (1893-1936), llegó a sostener que: “El Municipio, en efecto, no es hijo del legislador, es un hecho social de convivencia, anterior al Estado, y anterior también, y además superior, a la ley. Esta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva [...]”.

³ TELLA, Guillermo, Hacer ciudad: La construcción de las metrópolis, Buenos Aires: Nobuko, 2006, p. 133.

Por razones de control político, de objetivos recaudatorios y de división territorial, surgió en la historia antigua de Roma, la figura del *municipium*, voz derivada de *munia capere* —del latín *munia* que significa oficio, obligación, y *capere* que significa tomar, asumir, hacerse cargo de algo— que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público. A esta aceptación seguía un *foedus*, tratado jurado por un pueblo libre, único capaz de hacerlo. El *populus romanus* garantizaba en ese tratado al municipio, un derecho de ciudadanía.

Con motivo de la expansión romana, sus legiones se encargaron de extender el municipio⁴ por los confines del Imperio, guiadas por un principio colonizador y de homogeneidad para facilitar su administración.

En la Edad Media, en diferentes latitudes, se experimentaron nuevas formas de control económico, político y social, de entre las cuales, se hallan los *Concilium*, que eran reuniones en las que se discutían y resolvían problemas de interés local. A través del consejo abierto, se convocaba a reuniones vecinales, se discutían y resolvían asuntos locales en las áreas administrativas y judiciales.

Los municipios⁵ constituían comunidades ciudadanas, dotadas de una pendular autonomía a las que se otorgaba la ciudadanía romana. “El Emperador Vespasiano dio un impulso a la romanización de Hispania, concediendo el derecho latino a todas las ciudades para que en lo sucesivo se organizaran con arreglo a la Constitución romana, convirtiéndose en ciudadanos romanos, los vecinos que hubiesen ejercido alguna magistratura.”⁶

Desde el municipio romano en Hispania,⁷ pasando por la organización municipal visigoda,⁸ hasta llegar a los concejos y ciudades, el municipio en España fue y ha sido una figura político territorial básica, que logró su mayor desarrollo bajo el reinado de

⁴ Herculano y posteriormente Mayer, sostuvieron que el municipio romano de los siglos I a V y después el visigodo hasta el VIII, habían sido la base del municipio español de los siglos IX y siguientes. Las investigaciones del último tercio del siglo XIX y primero del XX, iniciadas por Hinojosa, continuadas por Sánchez Albornoz y sus discípulos, revelaron que tales instituciones en la práctica sólo tenían en común el nombre.

⁵ El ayuntamiento estuvo integrado por un juez forero o alcalde, alcalde foráneo y los regidores o concejales.

⁶ ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Historia del Municipalismo Español*, Madrid: Iustel, 2005.

⁷ El fin del municipio romano ocurrió con las invasiones germánicas de mediados del siglo III; entre el 260 y el 264 llegaron a España las oleadas de francos que acometieron y devastaron las ciudades costeras del Mediterráneo. La segunda oleada sucedió el 276, llegando por Navarra hasta Lusitania, después de destruir Pamplona, las ciudades del valle del Duero, Uxama, Clunia, Mérida, Augustóbriga y otras.

⁸ Es muy posible que durante la primera mitad del siglo V, el clima político resultó favorable a la continuidad de la organización municipal (Sánchez Albornoz, p. 1082), pero la situación debió variar pronto y con los nuevos conquistadores la provincia perdió pronto su importancia dejando de ser la unidad administrativa y judicial por excelencia. Cit. por Orduña, *Supra* *Ibid.*

Fernando II de Aragón e Isabel I de Castilla, soberanos de la Corona de Castilla (1474-1504) y de la Corona de Aragón (1479-1516).

Según la historiografía española, durante el lapso en que reinó Carlos I de España y V de Alemania, se produjo una de las más fuertes etapas de decadencia del régimen municipal, por su política poco respetuosa de la autonomía local, que generó las sublevaciones urbanas de las Comunidades de Castilla (1520-21) y de las Germanías de Valencia y Mallorca (1519-24), mismas que decidió aplastar militarmente. La Batalla de Villalar fue el suceso determinante de la Guerra de las Comunidades, en la que se enfrentaron las fuerzas imperiales de Carlos I y las de la Junta Comunera, capitaneadas por Juan de Padilla, Francisco Maldonado y Juan Bravo, acontecida el 23 de abril de 1521 en la localidad de Villalar.⁹ La batalla fue ganada por las fuerzas imperiales,¹⁰ lo cual puso fin a la Guerra de las Comunidades en el norte de Castilla, implicando un duro golpe a la organización municipal. Con motivo de la conquista, fue trasladado el municipio a los nuevos territorios.

Entre las figuras organizativas indígenas del altiplano, el *Calpulli* tuvo una gran importancia. Como creación de las culturas prehispánicas autóctonas y conformado como una asociación comunitaria de familias, con territorio definido y autoridades propias, se considera un antecedente natural de la institución municipal novohispana. Sin embargo, cabe precisar que el primer municipio en el continente americano, fue fundado el 22 de abril de 1519, en la Villa Rica de la Vera Cruz, hoy municipio de Veracruz, en el estado del mismo nombre. Dentro de la antigua tradición municipal española, al fundar una ciudad, los hombres debían elegir a sus representantes y constituir un ayuntamiento. Al respecto dice Bernal Díaz del Castillo:

Hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puerto Carrero, e Francisco de Montejo; ... y los regidores dejallo he de escribir porque no hace al caso que nombre algunos, y diré cómo se puso una picota en la plaza, y fuera de la villa una horca, y señalamos capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestro de campo a Cristóbal de Oli, alguacil mayor a Juan de Escalante, y tesorero a Gonzalo Mejía, y contador a Alonso de Ávila, y Alférez a Hulano Corral... y alguacil del Real a Ochoa, vizcaíno, y a un Alonso Romero.¹¹

Es decir, toda la organización correspondiente a una villa castellana.

⁹ Hoy Villalar de los Comuneros, provincia de Valladolid.

¹⁰ Fueron decapitados el 24 de abril los tres capitanes comuneros, pero quedó demostrada la casta y el honor de los castellanos contra las injusticias. En recuerdo a la Batalla de Villalar se ha elegido el 23 de abril para celebrar el Día de Castilla y León.

¹¹ DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, Tomo I, México: Herrero Hnos., 1937, pp. 25 y ss.

Aquí comenzarían las vicisitudes del régimen municipal en nuestro país. El segundo municipio fue el de Tepeaca, Puebla y así sucesivamente fue difundándose esta forma de organización en todo el territorio nacional.

En la Constitución de Cádiz de 1812 consta una amplia regulación del municipio. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, no se ocupa del régimen municipal. En las Leyes Centralistas de 1836 y en las Bases Orgánicas de 1843,¹² se establecieron algunas cuestiones relativas al municipio, aunque de una forma fragmentaria. Pero la expresión “Municipio Libre”¹³ a nivel constitucional, se introdujo hasta la expedición del Decreto que reformó el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857, dado en Veracruz, el 25 de diciembre de 1914, por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana y Jefe de la Revolución. Tal precepto pasó a ser el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

ENTORNO NACIONAL DEL MUNICIPIO EN EL PERÍODO DE 1955 A 2015.

Las difíciles situaciones que prevalecían en la economía mundial, se reflejaron en la penuria de los gobiernos locales. Aunque en 1954 fue establecido el derecho al aguinaldo, esta prestación no alcanzó a los trabajadores municipales.

En 1955 hacía ocho años¹⁴ del reconocimiento al voto de las mujeres y a su derecho a ser votadas para puestos de elección popular.¹⁵ Lo interesante es que en esa época se registraron en la historia de México, las primeras postulaciones de mujeres para ser elegidas para cargos municipales, aun cuando fue muy escaso el número de regidurías que lograron alcanzar.

¹² Acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de Diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos Decretos del día 15 de junio del año de 1843, y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo año.

¹³ Tiene su antecedente en el Decreto que adicionó el Plan de Guadalupe, del 12 de diciembre de 1914, en cuyo artículo 2 se aludió al Municipio Libre, expresión que quedó consagrada en la Ley del Municipio Libre y en el Decreto que reformó la Constitución, ambos documentos del 25 de diciembre de ese propio año.

¹⁴ El 17 de febrero de 1947, siendo presidente Miguel Alemán, se publicó en el Diario Oficial la reforma al artículo 115 de la Constitución que concedió a las mujeres el derecho de votar en las elecciones municipales. A finales de 1947 en Chiapas, fueron las primeras jornadas electorales en que la mujer mexicana ejerció el voto.

¹⁵ El 17 de octubre de 1953 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto en el que se establecía que las mujeres tendrían derecho a votar.

En los sesenta se popularizaron las comunicaciones a distancia —especialmente la telefonía—. En la ciudad de México iniciaron las labores del Sistema de Transporte Colectivo —Metro— y aun cuando hubo una ampliación de los sistemas urbanos, por la consolidación de las ciudades como centros de la actividad económica, en la supuesta y aparente bonanza económica de la posguerra, el rezago, el sometimiento y la inopia, marcaron la estructura y administración de los gobiernos municipales.

Un hecho importante que cabe registrar en esta década, es la creación del municipio número 43 en el norte del estado de Tamaulipas, el martes 26 de marzo de 1968 — fecha en que se aprobó el Decreto 261—, que tuvo como precedente una intensa lucha librada por un grupo de personas que exigían su emancipación del municipio de San Miguel de Camargo, para convertirse en un municipio autónomo,¹⁶ mismo que en principio se llamaría San Miguel y a un mes de haberse fundado, cambió su nombre por el del entonces presidente, Gustavo Díaz Ordaz, mediante Decreto 276 emitido el 24 de abril del propio año.

1968 fue un año de acontecimientos que sacudieron al país y después de los cuales nada fue igual.

El 14 de septiembre de 1968, marcó para siempre a aquella junta auxiliar de San Miguel Canoa y a sus habitantes, cuando fueron linchados por el pueblo cinco jóvenes trabajadores de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, al ser acusados por el párroco de ser comunistas. Esos muchachos, en realidad, sólo pretendían subir al Volcán Malintzin y pernoctaban en la pequeña localidad a causa del mal tiempo.¹⁷

[...] San Miguel Canoa se encuentra a escasos 20 minutos de la capital de Puebla, pero después de lo que la gente denomina “el suceso”, pasaron 15 años para que el gobierno del estado o el ayuntamiento le brindara apoyo al pueblo, simplemente no existía. Apenas 6 años antes, en 1962, San Miguel Canoa era un municipio, pero precisamente en ese año perdió la municipalidad y pasó a formar parte de la ciudad de Puebla como junta auxiliar, lo mismo que San Felipe Hueyotlipan, Ignacio Romero Vargas, Sebastián Aparicio, entre otras. Poco después, los 10 barrios que la componían dejaron de serlo y se volvieron secciones por decisión del cura Arcadio Muñoz. En aquel entonces, para los habitantes, el sacerdote del pueblo tenía mayor jerarquía que el propio presidente auxiliar.¹⁸

¹⁶ Don Manuel Guajardo González —quien fue presidente de la primera junta de administración civil— en la segunda edición de su libro “Remembranzas a mis cien años”, narra que después de varios intentos, en que un grupo de personas valientes y decididas tuvieron que hacer frente a toda serie de adversidades, inclusive, de amenazas de muerte, lograron el anhelado propósito de crear el municipio 43 de Tamaulipas.

¹⁷ En esos días, era satanizado cualquier indicio de subversión y reprimido cualquier barrunto socialista, sobre todo, por la vorágine del movimiento estudiantil que iba cobrando fuerza.

¹⁸ EL POPULAR Diario imparcial de Puebla [en línea]. [Fecha de consulta: 27 de abril 2015]. Disponible en: <http://elpopular.mx/municipios/canoa-no-se-arrepiente-a-44-anos-del-linchamiento/>.

Otro suceso que sería un parteaguas en la historia patria, fue movimiento estudiantil de 1968¹⁹ —en el contexto mundial de agitaciones sociales emanadas fundamentalmente de las universidades—, que desembocó en la masacre de Tlatelolco aquel 2 de octubre, y el cual no tuvo

[...] objetivos únicos a largo plazo, hay sólo una crítica inmediata, una negación del Estado fuerte y autoritario, una negación de aquel estado y aquel sistema político que niega a su vez esos principios profundamente liberales y democrático-burgueses: la libertad de expresión, de asociación y de acción independiente desde abajo.²⁰

Este movimiento señaló el fin de una época. Sus reivindicaciones, sus anhelos de democratización del país, sus reclamos de justicia, sus pretensiones de apertura en las universidades públicas, su exigencia de cambios profundos en el rumbo de la economía, en el régimen político y en el proyecto de nación, alcanzan hasta nuestros días.

Fue una etapa de autoritarismo, señalada por la represión brutal y los atropellos sangrientos, que “ahogó lo máspreciado que los hombres tenemos, la libertad”.²¹

Al arribar a la década de los setenta, hubo grandes variaciones en el valor de la moneda, provocando, por una parte, la pauperización de las clases marginadas y al propio tiempo, la concentración de la riqueza en pocas manos.²² Asimismo, se intensificó la migración del campo a las ciudades y a los Estados Unidos de Norteamérica. Se acrecentó el endeudamiento externo. Este ciclo se caracterizó por el creciente desnivel de la cuenta corriente, la inestabilidad financiera, la magnitud del financiamiento externo y el aumento de la inflación. Con la pérdida de reservas internacionales, resultó imposible mantener el tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar —cuya vigencia databa de 1954— hasta llegar a duplicarse, desencadenando la crisis de 1976.

¹⁹ El movimiento médico de septiembre de 1965, fue precursor del movimiento estudiantil del 68.

²⁰ ZERMEÑO, Sergio, México: una democracia utópica (el movimiento estudiantil del 68), México: Siglo veintiuno editores, 1978 p. 24.

²¹ Gustavo Díaz Ordaz y el 68 - Sexenio - Enrique Krauze Completo [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de abril de 2015]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rUf6gW1PCJE>.

²² Algunas de las transformaciones más importantes de este período son: el porcentaje de la fuerza de trabajo en la agricultura disminuyó marcadamente, la población urbana casi se triplicó, el alfabetismo y la instrucción básica se generalizaron y se mejoraron las condiciones de las viviendas, medidas a través de indicadores como la disponibilidad de agua entubada y drenaje, número de ocupantes por cuarto y calidad de los materiales.

Surgen en esos años, con carácter definido, las áreas residenciales alejadas de los centros históricos, en sitios privilegiados por las comunicaciones, el paisaje y el clima, lo que transformó radicalmente los antiguos núcleos rurales. “De los años cuarenta a los setenta, México se transformó muy rápidamente de un país predominantemente rural y agrario en uno urbano e industrial.²³ La creciente industrialización, condujo a la tercerización y también fueron en aumento las zonas marginadas.

En ese tiempo se hizo ostensible la necesidad de que México contara con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, ya que, como señala López Velarde, “faltaba coordinación en las acciones e inversiones públicas en materia de desarrollo urbano, que realizaban la Federación, los estados y los municipios.”²⁴ El 6 de febrero de 1976, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, previendo los fundamentos para la planeación urbana en México, en los que se otorgó una importante competencia al municipio.

Con el descubrimiento de los yacimientos petroleros,²⁵ la política económica sufrió importantes modificaciones que generaron un intenso crecimiento económico, el cual no alcanzó directamente a los municipios.

En la década de los ochenta, se consolidó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que posibilitó el surgimiento del impuesto al valor agregado, la derogación de 18 impuestos federales y 458 estatales, a cambio de transferencias de más recursos a los estados.²⁶ Se dio, asimismo, una mejora, frecuencia y diversificación del transporte público y el incremento de automóviles privados, con la consecuente movilidad interurbana, lo cual generó el ensanchamiento del complejo entramado de actividades y vínculos, consolidando las áreas metropolitanas.

²³ ECHARRI, Carlos J., Mortalidad y crisis en México, p. 257 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de abril de 2015]. Disponible en: http://www.crim.unam.mx/drupal/crimArchivos/Colec_Dig/2005/Catherine_Menkes_Bancet/9_Mortalidad_y_crisis_en_Mexico.pdf.

²⁴ LÓPEZ VELARDE VEGA, Óscar, Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México, núm. 11, México: Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, julio 1979, p. 372.

²⁵ Se descubrieron importantes yacimientos de petróleo en Chiapas (En 1972 se detectó una nueva región productora de petróleo mediante la perforación de los pozos Cactus I y Sitio Grande I, lo que fue el hallazgo más importante en esa época), Tabasco y la sonda de Campeche. En 1976, las reservas de petróleo ascendieron a 7 mil millones de barriles.

²⁶ CÁMARA DE DIPUTADOS. Gaceta Parlamentaria, Número 3455-IV, martes 21 de febrero de 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 26 de abril de 2015]. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/feb/20120221-IV.html#Iniciativa10>

El país estaba en una difícil situación económica, agravada por la deuda externa y las circunstancias políticas y económicas a nivel mundial, que fue enfrentada con una política de renovación moral, de austeridad y de desarrollo local. En 1982 el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado en su mensaje de toma de posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó:

Avanzaremos en la consolidación del municipio libre: la autonomía política depende de su suficiencia económica. Iniciaremos reformas al artículo 115 de la Constitución de la República, proponiendo al Constituyente Permanente la asignación de fuentes de ingresos propias e intocables para los municipios, con el fin de que puedan atender los servicios públicos que les son propios. Cumpliremos así una demanda generalizada en la consulta popular.²⁷

En efecto, en 1983 se llevó a cabo una reforma municipal de gran trascendencia, que tuvo como finalidad fortalecer a la célula política básica del país.

El terremoto de 1985 que afectó en la zona centro, sur y occidente de México, en particular el Distrito Federal, ocurrió el jueves 19 de septiembre, alcanzando una magnitud de 8.1 (MW). Los miles de muertos y de damnificados rebasaron la capacidad gubernamental, por lo que a partir de entonces, surgió un cambio radical en la organización ciudadana y en la cultura de la protección civil, que permeó desde entonces, la acción pública local.

En la década de los noventa, la crisis económica iba en aumento, mientras el liberalismo social sustituía al nacionalismo revolucionario. Se endurecieron las políticas recaudatorias, obteniendo mayores ingresos fiscales. Muchas empresas del gobierno fueron liquidadas o transferidas con el objeto de reducir las pérdidas. Hubo una renegociación de la deuda externa, con una reducción del 26%.

Es en tal ciclo que por iniciativa de estudiosos de los gobiernos locales con ideología de izquierda, se funda en 1990 el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara —CESEM—, como una organización no gubernamental y sin fines de lucro. Sus actividades han sido las de promover la participación ciudadana en gobiernos locales y promover la responsabilidad de los funcionarios hacia las preocupaciones y necesidades de las comunidades.²⁸

Algunas de las funciones que de origen y constitucionalmente correspondían a los

²⁷ 1982 Mensaje de Toma de Posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el Palacio Legislativo del Congreso de la Unión México, Miguel de la Madrid, Distrito Federal, 1º de Diciembre de 1982.

²⁸ Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (CESEM) [en línea]. [Fecha de consulta: 18 de abril de 2015]. Disponible en: <http://www.comda.org.mx/centro-de-servicios-municipales-heriberto-jara-cesem/>

municipios, fueron asumidas a nivel federal, a través del Programa Nacional de Solidaridad,²⁹ que dotaba de infraestructura, atención de salud, agua, y electricidad a la población con menos recursos.

El modelo económico que se implantó debía contrarrestar el deterioro del Estado. El eje de la propuesta reformista —1988-1994— era la reducción del intervencionismo estatal, con el argumento de que así se fortalecería el Estado. Sus principales estrategias fueron: la redefinición del intervencionismo, la liberalización de los mercados, la privatización de empresas públicas, la instalación de la gobernanza como una estrategia de gobierno y la internacionalización de la economía.³⁰

Respecto a la política internacional, se firmó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá y se lograron múltiples intercambios comerciales y culturales con diversos países. El 1 de enero de 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, se alzó en armas en el estado de Chiapas, en contra de la marginación de las poblaciones indígenas de esa región.

Con el nuevo sexenio parecía renovarse la esperanza de fortalecimiento de los municipios, cuando el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León —1994-2000— manifestó:

Ha llegado la hora de liquidar el centralismo y coadyuvar al despliegue de la fuerza de las regiones que dan identidad, energía y pluralidad a México. Porque así lo demandan los mexicanos avanzaremos a un nuevo Federalismo en donde los estados y municipios sean más fuertes, donde las decisiones se den siempre con el concurso y en beneficio de las comunidades. Ha llegado la hora de un nuevo Federalismo en que los gobiernos locales cuenten con los recursos y el poder de decisión para servir mejor al ciudadano.³¹

Sin embargo, no logró concretarse ese nuevo federalismo, ni hubo municipios más fuertes. Fue un período que debiendo afrontar la crisis económica de diciembre de 1994, apuntó a la búsqueda de alivio inmediato a los mercados financieros, mediante el préstamo económico que otorgó Estados Unidos y que logró conseguirse con la

²⁹ PRONASOL fue un programa especial para combatir las necesidades más apremiantes en alimentación, vivienda, educación y salud de grupos vulnerables, en colaboración con los beneficiarios, estableciendo mecanismos de obligación y responsabilidad compartida, a través de los cuales el gobierno aportaba recursos técnicos y financieros, y los participantes su trabajo.

³⁰ EL COLEGIO DE MÉXICO, *Los grandes problemas de México*, XIV Instituciones y procesos políticos, Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme, (coord.), 2010 [en línea]. [Fecha de consulta: 29 de marzo de 2015]. Disponible en: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIV.pdf>

³¹ Discurso de toma de posesión de Ernesto Zedillo Ponce de León como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diciembre 1, 1994.

ayuda de organizaciones internacionales y de otros países. Los inversores extranjeros y nacionales perdieron la confianza en un peso sobrevalorado, provocando, en pocas semanas, la caída de su valor en más de un 40% frente al dólar. Así la crisis “irrumpió en México y el mundo como un evento sorpresivo, que derrumbó en pocas horas una de las economías más aparentemente exitosas y seguras.”³² Una inflación acelerada, sumada a una recesión prolongada, centró la atención en la economía.

En la última década del siglo pasado, fueron constituidas diversas organizaciones de la sociedad civil, con objetivos pro municipalistas similares; unas más dedicadas a la formación de servidores municipales y a la investigación,³³ otras con mayor énfasis en las relaciones intergubernamentales y en la promoción de congresos o cumbres.

En 1995 se creó la Asociación de Municipios de México, A.C. —AMMAC— como un organismo no gubernamental que delineó como objetivos:

[...] hacer realidad el concepto de municipio libre; promover el fortalecimiento y el desarrollo de los municipios de México; promover el respeto a los Derechos Humanos y a la Ecología en el ámbito municipal; establecer la solidaridad y subsidiariedad como principios rectores del gobierno local y promover la capacitación de los funcionarios municipales.

En 1997 se fundó la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. —AALMAC—, que es otro organismo no gubernamental, el cual agrupa a gobiernos municipales democráticos del país:

[...] surge por la necesidad de transformar el modelo del gobierno local y mostrar la visión de la izquierda mexicana, para ello impulsa la Agenda Municipal Nacional, desarrollando gestiones y relaciones institucionales con los otros órdenes de gobierno, el Congreso de la Unión, los congresos locales e instancias nacionales e internacionales.³⁴

Por su parte, la Federación Nacional de Municipios de México, A.C. —FENAMM— es una asociación civil cuya principal misión es el fortalecimiento municipal, que fue constituida en 1997 y lidera una amplia red de agrupaciones municipalistas. Entre sus objetivos están:

³² Esta fue la opinión de la revista Euromoney, diciembre de 1993 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de abril de 2015]. Disponible en: <http://herzog.economia.unam.mx/lecturas/inae4/u2l4.pdf>.

³³ Como la primera Escuela Municipalista de México, el Centro Internacional de Estudios Municipales, Cívitas, Fundación Mexicana para el Desarrollo Municipal, A. C., que formaron a un importante número de de servidores municipales, creando alianzas con organizaciones de España y de Latinoamérica.

³⁴ AALMAC [en línea]. [Fecha de consulta: 18 de abril de 2015]. Disponible en: [http://www.aalmac.org/..](http://www.aalmac.org/)

Promover iniciativas que impulsen reformas estructurales en los ámbitos político, legislativo y hacendario que fortalezcan a los gobiernos municipales, e impulsar el fortalecimiento y modernización de las finanzas y de la hacienda pública local para ampliar las fuentes de ingresos.³⁵

Esta década se identificó por un marcado centralismo, la falta de recursos financieros en los gobiernos locales y la carencia de mecanismos de coordinación intergubernamental.

La primera década del siglo XXI, o década cero, se caracteriza por la maduración de la estructura multipolar, la configuración de un esquema de gobernanza más multilateral en lo económico, pero más unilateral en lo geopolítico, y una diversidad más amplia de actores. Por otro lado, resulta cada vez más imperativa la construcción de un esquema efectivo de gobernanza global, del que hasta ahora se ha carecido, de modo que la comunidad mundial pueda normarse y regularse eficientemente.³⁶

Con el nuevo siglo, la alternancia en el poder —con el Presidente Vicente Fox Quesada cuyo mandato fue de 2000 a 2006—, fue conformado un plan muy amplio que pretendía llevar a cabo una Reforma del Estado, la cual no pudo lograrse. Se promovió una reforma fiscal, que abarcó las leyes: de ingresos de la federación, del impuesto sobre la renta, del impuesto empresarial a tasa única, del impuesto especial sobre producción y servicios, del impuesto al valor agregado, del impuesto a los depósitos en efectivo y del Código Fiscal de la Federación, así también se ampliaron las facultades fiscales de las entidades federativas.

Dentro de las organizaciones no gubernamentales —en este caso, paradójicamente integrada mayoritariamente por entes públicos—, en 2001 se establecieron las bases para constituir la Conferencia Nacional de Municipios de México —CONAMM—, con la finalidad de agrupar a todos los gobiernos municipales y a todas las asociaciones municipalistas mexicanas. Aun cuando estuvo en activo la CONAMM, fue hasta trece años después, cuando logró consolidarse formalmente.

El 30 de julio de 2002, el Ejecutivo Federal, con cambios menores, convirtió el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, con la misma dependencia de la Secretaría de Gobernación, con cambios epidérmicos y con limitados recursos, que después de trece años, no logra su cometido: la construcción de un auténtico federalismo, ni el desarrollo municipal.

El 22 de enero de 2004, fue fundada la Asociación Nacional de Alcaldes, A.C. —ANAC—. Se trata de una organización no gubernamental, dependiente del Partido

³⁵ Federación Nacional de Municipios de México, A.C. [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de abril de 2015]. Disponible en:

http://www.fenammm.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=128

³⁶ PALACIOS L. Juan José, “El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras”, p 258 [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de abril de 2015]. Disponible en: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/esprial/esprialpdf/esprial52/sociedad2.pdf>

Acción Nacional, cuya misión es la de representar a los alcaldes y funcionarios públicos afiliados, así como dar asesoría y capacitación en temas de la administración pública municipal y apoyo en la gestión de recursos de programas federales y estatales.³⁷

Algunos avances en la década en comento, fueron: la reforma en materia de comunidades y pueblos indígenas —se reformó el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁸ y se adicionó un último párrafo³⁹ a la fracción III del artículo 115 constitucional, para disponer que: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”⁴⁰— la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que dio origen al Instituto Federal de Acceso a la Información, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, aprobada el 29 de abril de 2003, que creó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación —derivados de las correspondientes reformas constitucionales en estas materias—. En esta etapa incrementó el tráfico de drogas, la delincuencia, la inseguridad y las organizaciones criminales.⁴¹

El impacto cada vez mayor de la globalización, un medio ambiente enturbiado, el crimen organizado, una creciente escasez de recursos, la corrupción, el narcotráfico asociado a los procesos políticos, así como de exclusión social y el deterioro en la calidad de vida, fueron el escenario para concluir una década e iniciar la otra. El entonces Presidente, Felipe Calderón Hinojosa —2006-2012—, dio prioridad al combate al crimen organizado, cuyo resultado registra varios miles de muertos, de desaparecidos y desplazados. Entre las reformas más importantes, cabe citar la realizada en materia penal,⁴² las reformas constitucionales en materia de amparo y de derechos humanos publicadas el 10 de junio de 2011, que en su rubro han sido las más importantes de los últimos tiempos. En el 2012 entró en vigor, la reforma política —de 2007— que estableció las candidaturas independientes, la consulta popular, la

³⁷ Asociación Nacional de Alcaldes, A.C. [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de abril de 2015]. Disponible en: <http://www.alcaldes.org.mx/es/faq/>

³⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14-08-2001.

³⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14-08-2001.

⁴⁰ En el segundo informe de gobierno, el entonces Presidente de la República, Vicente Fox, mencionó: “Este año el presupuesto global del Gobierno destinado a comunidades y pueblos indígenas se incrementó en 27%, en términos reales”. Mensaje del Presidente en el II informe de gobierno, 1er. período ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio de la LVIII Legislatura, Septiembre 01, 2002 [en línea]. [Fecha de consulta: 19 de abril 2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/1po3/set1/d.htm>

⁴¹ Al final de su período Fox señaló que “[...] la pobreza invade cada vez más al país, así como la desigualdad y debido a eso muchas personas se han visto obligadas a buscar otros lugares para poder tener la oportunidad de aspirar a una vida mejor.” Los presidentes de México [en línea]. [Fecha de consulta: 19 de abril de 2015]. Disponible en: <http://presidentes.mx/presidentes/vicente-fox-quesada/>

⁴² Comprendió: la reforma constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro y la Ley de Extinción de Dominio, lo que conllevó a poner en marcha el “Nuevo Sistema de Justicia Penal”, que en junio de 2008 entró en vigor.

iniciativa preferente, así como reglas para la suplencia de la presidencia. Aun cuando incrementó la precariedad laboral, económica y social, según expertos, se tuvo la inflación más baja de la historia, la acumulación récord de reservas internacionales y una deuda pública estable.⁴³

¿Qué ha ocurrido en nuestro país, en los cinco años transcurridos de la segunda década del siglo XXI? En la llamada era de la información, se intensifica el uso de internet, del correo electrónico y de los dispositivos móviles, la consolidación de las grandes plataformas y portales electrónicos, el cambio de emisiones analógicas a digitales en operadores de televisión y la hegemonía de las redes sociales. Surgen cambios radicales en el núcleo familiar; se agudiza el abandono de los jóvenes; ocurren grandes transformaciones en la iglesia; la sociedad se encuentra atravesada por una crisis de valores; resultan más intensas las manifestaciones del calentamiento global; y en el ámbito público, se advierten múltiples acciones recentralizadoras. Este panorama apocalíptico es parte del contexto en que vive el país.

Entre 2013 y 2014 se generaron las siguientes reformas: fiscal,⁴⁴ financiera,⁴⁵ político - electoral,⁴⁶ ecológica,⁴⁷ energética,⁴⁸ educativa,⁴⁹ en materia de educación secundaria e igualdad de género,⁵⁰ en materia de telecomunicaciones,⁵¹ laboral⁵² y otras reformas.⁵³

El 6 de Octubre de 2014 se constituyó formalmente la Conferencia Nacional de Municipios de México —CONAMM—, que tiene como objetivo:

⁴³ Monitoreo Tec Reporte de noticias del Tec de Monterrey en la prensa nacional, miércoles 28 de noviembre de 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de abril de 2015]. Disponible en: http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/2f924f004d9e3c89a326f38f64e46646/MonitoreoTec_28-11-12.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2f924f004d9e3c89a326f38f64e46646

⁴⁴ El 31 de octubre 2013 se aprobó esta reforma. Comprende modificaciones a diversas Leyes: Código Fiscal de la Federación, la Ley Aduanera, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las leyes del IVA, IEPS, ISR y Ley de Derechos, además de que se derogaron las leyes del IETU y del IDE

⁴⁵ Modifica el esquema de trabajo de los bancos en el país, procurando mayor disponibilidad de préstamos y créditos para los usuarios.

⁴⁶ Se aprobó el 13 de diciembre de 2013, la reelección de senadores, diputados federales y locales, y presidentes municipales, lo que se aplicará a partir del 2018. Creó, además, el Instituto Nacional Electoral (INE) que sustituirá en sus funciones al Instituto Federal Electoral (IFE).

⁴⁷ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 5 de Noviembre de 2013.

⁴⁸ Entró en vigor el sábado 21 de diciembre de 2013. Implica cambios a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política, permitiendo entre otros aspecto, la entrada de capital privado al sector energético.

⁴⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 2013.

⁵⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Noviembre del 2013.

⁵¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2013.

⁵² El 30 de noviembre del 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

⁵³ El veintitrés de mayo de 2014 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los siguientes: Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Migración. Reglamento de la Ley General de Cultura Física y Deporte, Ley Federal de Competencia Económica, Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Conferencia Nacional de Municipios de México es la organización que representa a los gobiernos municipales y locales de nuestro país y que impulsa una agenda nacional para el fortalecimiento de la vida municipal, la cual ha asumido un compromiso para respetar los principios de institucionalidad, pluralidad, consenso, equidad, transparencia y legalidad.⁵⁴

El 1^{ro} de diciembre de 2014 el Presidente Enrique Peña Nieto, envió al Senado de la República una iniciativa para reformar siete artículos de la Constitución. El proyecto de decreto planteó la creación del mando único policial,⁵⁵ con lo cual desaparecerían las mil ochocientas policías municipales existentes y se crearían treinta y dos mandos únicos estatales, con lo cual se pretendía homologar criterios de contratación, capacitación, operación, remuneración y evaluación. La propuesta implicaba la reforma a los artículos 21,73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución General de la República,⁵⁶ con lo que se suscitaron múltiples protestas, debates e inconformidades por su corte antifederalista, lo cual orilló a postergar su aprobación.

Mientras la falta de legitimidad, la escaramuza, la simulación, la corrupción y la censura invaden la esfera pública, está a la vista la pérdida de legitimidad de muchos actores políticos.

La ineficacia de las medidas institucionales que tan sólo anestesian, va adquiriendo en su conjunto, características de un verdadero colapso, en el que queda de manifiesto la incapacidad de los entes públicos para emprender acciones comprometidas sólo con los gobernados y con el bien público.

Por otra parte, es clara una expansión creciente del espacio urbano, pero el alto grado de urbanización no significa que la nación haya dejado atrás el subdesarrollo, pues más de un tercio de la fuerza de trabajo que vive en las ciudades se encuentra en condiciones de informalidad y en zonas irregulares, con notables carencias de servicios urbanos e infraestructura, esto es, en situación de pobreza.⁵⁷

⁵⁴ Conferencia Nacional de Municipios de México [en línea]. [Fecha de consulta: 24 de abril de 2015]. [Disponible en: <http://adanlarracilla.wix.com/conamm#!our-story/cu1w>

⁵⁵ El proyecto surgió en el sexenio del Presidente Felipe Calderón como respuesta al elevado grado de penetración del narcotráfico en las corporaciones policíacas municipales, tratando frenar la evolución criminal y fortalecer la capacidad institucional a nivel local para combate a la delincuencia.

⁵⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de abril de 2015]. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/248930005/MX-M753N-20141201-202840-pdf>

⁵⁷ EL COLEGIO DE MÉXICO, Los grandes problemas de México, II Desarrollo Urbano y Regional, Gustavo Garza y Martha Schteingart (coord.), 2010, [en línea]. [Fecha de consulta: 3 de abril de 2015]. Disponible en: <http://2010.colmex.mx/16tomos/II.pdf>

Ese maremágnum constituye un gran desafío para la sociedad, para el orden jurídico, para quienes gobiernan y, en general, para quienes ejercen el poder, de manera tal, que es preciso cuestionar sus bases —o la falta de éstas— jurídicas, políticas y axiológicas, que dan sustento a sus planes, políticas y acciones.

LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN EL PERÍODO DE 1955 A 2015.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que desde 1917 regula al municipio, ha tenido catorce reformas, nueve de las cuales se realizaron en el lapso que comprende este análisis. Salvo la reforma de 1983 que tuvo amplias repercusiones, las demás han tenido un carácter señaladamente formal. A continuación, un balance de las citadas reformas del período que va de 1955 a abril de 2015: la sexta que data de 1976; la séptima de 1977; la octava de 1983; la novena de 1987; la décima de 1999; la undécima de 2001; la duodécima de 2008; la decimotercera de 2009 y la decimocuarta de 2014.

1ª Reforma	Diario Oficial de la Federación 20-08-1928
2ª Reforma	Diario Oficial de la Federación 29-04-1933
3ª Reforma	Diario Oficial de la Federación 08-01-1943
4ª Reforma	Diario Oficial de la Federación 12-02-1947
5ª Reforma	Diario Oficial de la Federación 17-10-1953
6ª Reforma	Diario Oficial de la Federación 06-02-1976
7ª Reforma	Diario Oficial de la Federación 06-12-1977
8ª Reforma	Diario Oficial de la Federación 03-02-1983
9ª Reforma	Diario Oficial de la Federación 17-03-1987
10ª Reforma	Diario Oficial de la Federación 23-12-1999
11ª Reforma	Diario Oficial de la Federación 14-08-2001
12ª Reforma	Diario Oficial de la Federación 18-06-2008
13ª Reforma	Diario Oficial de la Federación 24-08-2009
14ª Reforma	Diario Oficial de la Federación 10-02-2014

En 1976 se adicionaron las fracciones IV y V, con la finalidad de adecuar tal precepto a lo establecido en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, en materia de regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano, prescribiendo que:

[...] cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas, planearán y regularán

————— Tomo III —————
La Política y la Administración Pública

de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

La séptima reforma al artículo de referencia, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977, mediante la cual fue adicionada la fracción III, con un último párrafo que introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios con población de 300 mil o más habitantes.

Sin dismantelar el municipio libre proclamado por Carranza, la octava reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, adicionó cinco fracciones e históricamente ha sido la más trascendente, por haber fortalecido a los municipios en su autonomía, en sus finanzas —particularmente en los ingresos provenientes de la propiedad inmobiliaria—, así como en el reconocimiento de la potestad reglamentaria. Con esta reforma se estableció un ámbito de competencia propia, refiriendo como servicios público a cargo del gobierno municipal, los siguientes: alumbrado público, agua potable y alcantarillado, limpia, mercados, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública, tránsito y los demás establecidos por las legislaturas de los estados. Asimismo, se determinó que los congresos estatales debían legislar sobre los derechos de los trabajadores municipales.

El efecto innovador de la octava reforma en comento, no se hizo esperar, y a tales cambios, le siguió la promulgación de las reformas a las constituciones estatales y a las leyes locales en materia municipal, a través de las cuales era fortalecida la competencia y presencia del municipio, como una estrategia cierta de desarrollo nacional y de progreso democrático.

La novena reforma, realizada en 1987, derogó las fracciones IX y X y modificó la fracción VIII, para insertar el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos municipales. Determinó que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores quedarían regidas bajo lo previsto por el Artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

La décima Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, no reflejó lo ocurrido en el último cuarto del siglo pasado: el empuje de las comunidades locales hacia la modernización; el tránsito de la economía de subsistencia a la economía de mercado; la omnipresencia de la tecnología; el impacto de los movimientos migratorios; el poder de los medios masivos de comunicación; el nuevo contrato social; la creciente urbanización; la globalización, entre otros factores, que de hecho dieron origen a una nueva etapa de la vida municipal, a partir del propio municipio y no a partir del gobierno federal.

La reforma en comento, fue estrecha, meramente formal, sin efectos en el ámbito social y se caracterizó por una falta de calidad conceptual, por la ausencia de los grandes temas del municipalismo contemporáneo —garantías institucionales y medios para su defensa; división clara de las funciones públicas al interior del gobierno municipal; atributos, elementos y ámbito competencial excluyente; reconocimiento a la diversidad municipal; tipología municipal y atribuciones basadas en las asimetrías socioeconómicas y culturales; relaciones intergubernamentales, reelección de los cuerpos edilicios, potestad y competencia tributarias, nuevas formas de participación ciudadana; entre ellas, el cabildo abierto; la justicia municipal; mecanismos de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y sistemas efectivos de exigencia de responsabilidades; servicio municipal de carrera y profesionalización de la función pública municipal; y revisión al sistema de elección de regidores—. Esta reforma significó un retroceso grave en la regulación de la potestad reglamentaria, en razón de que ésta fue demarcada en contornos restrictivos.

En contrapartida, hubo avances importantes, al señalar que los municipios serían gobernados por un ayuntamiento, dejando atrás la expresión *administrar*, lo cual superó la noción de una mera instancia de administración, como estaba previsto en el texto anterior. Con ello el Constituyente Permanente, llevó a la Ley Fundamental, un tema postergado, al que no se había dado la importancia que tiene.

Otra mejora significativa, fue la previsión constitucional de la justicia administrativa en el ámbito municipal —fracción II, inciso a— que sin llegar a ser categórica, decretó que las leyes estatales en materia municipal, deberán establecer el procedimiento administrativo, los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal, lo cual no es otra cosa que la justicia administrativa municipal.

Bajo la reforma que nos ocupa, desaparecieron prácticamente del contexto municipal, los conocidos como “reglamentos autónomos”, que por sus características y elementos, eran en realidad, leyes desde el punto de vista material. La facultad consagrada por la fracción II, antes de la reforma de referencia, era muy amplia, porque el precepto relativo era muy escueto.

Si bien es cierto nunca ha sido irrestricta dicha potestad, porque encuentra sus términos en las normas de mayor jerarquía, más cierto es que el límite surgido de la reforma que se analiza, redujo significativamente esta función correspondiente a los ayuntamientos.⁵⁸

Otro punto que es pertinente analizar, es la localización del artículo 115 dentro de la propia Constitución General de la República, que se encuentra bajo el Título Quinto: “*De los Estados de la Federación y del Distrito Federal*”, lo cual se entiende

⁵⁸ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, Derecho Municipal, tercera edición, México, Porrúa, 2004, p. 239 y ss.

en función de que concibe al municipio *libre* como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados y no como un pequeño estado u orden de gobierno, dentro de la entidad federativa. Esta precisión elemental, permite ver la diferencia de ubicación en el tema de la sustantividad jurídica del municipio; pues mientras en el párrafo primero, que data de 1917, subyace la idea de la descentralización territorial, en la fracción primera, añadida en 1999, se esboza la noción de orden de gobierno. Si lo primero corresponde al concepto original del Constituyente, es claro que el nombre del Título Quinto, es congruente. En cambio, la fracción I reformada no encuadra bajo el apartado de referencia, toda vez que debía haberse diseñado un título sobre el municipio, o incorporarse éste en su denominación, porque estamos ante un cambio de concepto y de naturaleza jurídica del municipio por parte del Constituyente Permanente.⁵⁹

La undécima reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 200, adicionó un último párrafo a la fracción III, para quedar como sigue:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

La duodécima reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008 y reformó la fracción VII, para quedar como sigue:

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

La decimotercera reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, reformó el párrafo cuarto del inciso c) de la fracción IV del Artículo 115, para quedar como sigue:

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

⁵⁹ Loc. Cit.

La decimocuarta reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014, modificó el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I del Artículo 115, para quedar como sigue:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. [...]

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

De las nueve reformas que se efectuaron en el espacio temporal que comprende este análisis, la de 1983 —que por disposiciones transitorias y con fines de armonización normativa, tuvo vigencia plena hasta 1984— ha sido la de mayor trascendencia para los municipios, en tanto repercutió en su estructura jurídica, política, administrativa y financiera.

CONTENIDO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN 2015.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶⁰ consta de ocho fracciones. No obstante, de un análisis pormenorizado, pueden derivarse por lo menos los siguientes 23 temas:

1. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre —Artículo 115, párrafo primero—. ⁶¹.

⁶⁰ Conforme al texto vigente en abril de 2015.

⁶¹ Párrafo reformado DOF 10-02-2014.

2. Gobierno del municipio por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia —Artículo 115, fracción I, párrafo primero—. ⁶²
3. Elección consecutiva de integrantes del ayuntamiento cuando el período del mandato no sea superior a tres años —Artículo 115, fracción I, párrafo segundo—. ⁶³
4. Suspensión y desaparición de ayuntamientos y suspensión o revocación del mandato a alguno de sus miembros —Artículo 115, fracción I, párrafo tercero—.
5. Sustitución de los miembros de los ayuntamientos cuando dejen de desempeñar su cargo —Artículo 115, fracción I, párrafo cuarto—. ⁶⁴
6. Designación de Concejos Municipales cuando el ayuntamiento se declare desaparecido —Artículo 115, fracción I, párrafo quinto—. ⁶⁵
7. Personalidad jurídica y patrimonio de los municipios —Artículo 115, fracción II—
8. Facultad reglamentaria municipal —Artículo 115, fracción II, párrafo segundo—. ⁶⁶
9. Objeto de las leyes en materia municipal —Artículo 115, fracción II, párrafo tercero, en sus cinco incisos—. ⁶⁷
10. Normas sobre resolución de conflictos entre los municipios y el gobierno del estado —Artículo 115, fracción II, párrafo cuarto—. ⁶⁸
11. Funciones y servicios públicos municipales —Artículo 115, fracción III—: ⁶⁹
 - a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. ⁷⁰

⁶² Párrafo reformado DOF 23-12-1999.

⁶³ Párrafo reformado DOF 10-02-2014.

⁶⁴ Párrafo reformado DOF 23-12-1999.

⁶⁵ Párrafo reformado DOF 23-12-1999.

⁶⁶ Párrafo reformado DOF 23-12-1999.

⁶⁷ Párrafo con incisos adicionado DOF 23-12-1999.

⁶⁸ Párrafo adicionado DOF 23-12-1999.

⁶⁹ Párrafo reformado DOF 23-12-1999.

⁷⁰ Inciso reformado DOF 23-12-1999.

- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;⁷¹
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;⁷²
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e⁷³
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.⁷⁴

- 12. Coordinación y asociación para prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que correspondan a los municipios —Artículo 115, fracción III, párrafo tercero—. ⁷⁵
- 13. Coordinación y asociación de comunidades indígenas—Artículo 115, fracción III, párrafo cuarto—. ⁷⁶
- 14. Integración y libre administración de la hacienda municipal —Artículo 115, fracción IV—.
- 15. Prohibición de exenciones sobre la propiedad inmobiliaria y de derechos y excepción de los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios —Artículo 115, fracción IV, párrafo segundo—. ⁷⁷

⁷¹ Inciso reformado DOF 23-12-1999.

⁷² Inciso reformado DOF 23-12-1999.

⁷³ Inciso reformado DOF 23-12-1999.

⁷⁴ Párrafo reformado DOF 23-12-1999

⁷⁵ Párrafo adicionado DOF 23-12-1999.

⁷⁶ Párrafo adicionado DOF 14-08-2001.

⁷⁷ Párrafo reformado DOF 23-12-1999.

16. Propuesta de bases para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria a las legislaturas estatales —Artículo 115, fracción IV, párrafo tercero—. ⁷⁸
17. Leyes de ingresos de los municipios, revisión y fiscalización de sus cuentas públicas, presupuestos de egresos aprobados por los ayuntamientos —Artículo 115, fracción IV, párrafo cuarto. ⁷⁹
18. El ejercicio de recursos municipales corresponde a los ayuntamientos —Artículo 115, fracción IV, párrafo quinto. ⁸⁰
19. Competencia en materia de desarrollo urbano, reservas territoriales, desarrollo regional, construcciones, reservas ecológicas, programas de transporte público y convenios para la administración y custodia de las zonas federales —Artículo 115, fracción V—. ⁸¹
20. Planeación y regulación de manera conjunta y coordinada del desarrollo de dos o más centros urbanos —Artículo 115, fracción VI—.
21. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público —Artículo 115, fracción VII—. ⁸² El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente. ⁸³
22. Principio de la representación proporcional en la elección —Artículo 115, fracción VIII—. ⁸⁴
23. Relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores —Artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo—. ⁸⁵

De lo anterior se desprende la amplitud de la competencia que establece un solo precepto, ciertamente el más importante en la regulación de esta institución en nuestro país, y si a eso sumamos las otras cincuenta y seis atribuciones que se encuentran a lo largo del texto constitucional vigente, resulta impresionante el cúmulo de tareas a

⁷⁸ Párrafo reformado DOF 23-12-1999.

⁷⁹ Párrafo adicionado DOF 23-12-1999. Reformado DOF 24-08-2009.

⁸⁰ Párrafo adicionado DOF 23-12-1999

⁸¹ Fracción reformada DOF 23-12-1999.

⁸² Párrafo reformado DOF 18-06-2008.

⁸³ Fracción reformada DOF 23-12-1999.

⁸⁴ Fracción reformada DOF 17-03-1987.

⁸⁵ Fracción reformada DOF 17-03-1987.

cargo de los gobiernos municipales. Pero no sólo deben cumplir con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino con la de cada entidad federativa, con las leyes generales, con las leyes federales, con las de cada estado y con las normas emanadas de los propios ayuntamientos. En ese sentido, resulta complejo y atrofante el orden jurídico que rige los gobiernos locales. De ahí que sea tan importante conocer a profundidad y resolver este intríngulis.

EL MUNICIPIO MEXICANO AVANCES Y DESAFÍOS.

Hoy los municipios enfrentan una realidad de alta complejidad con la carga de su historia y la incertidumbre de su futuro. Por una parte, deben cumplir las asignaturas pendientes del siglo XX, tales como incorporar las poblaciones indígenas al progreso; abatir el desempleo, la pobreza; mejorar la calidad de vida; eliminar la corrupción, la impunidad; diversificar la oferta de servicios públicos; mejorar la infraestructura; atender a la población adulta; lograr un crecimiento urbano con orden; la protección al ambiente, entre otros. Y por otro lado, deben ubicarse en el presente siglo y emprender los nuevos cometidos que impone la globalización en torno al desarrollo económico, la equidad social y la integración cultural.

Quedan escasas certezas de ese movimiento municipalista surgido a finales del siglo pasado, en una sociedad con la paulatina disolución de algunos de los cimientos sobre los que se fincó la idea de lo local.⁸⁶

En pleno siglo XXI, en un proceso mundializador sin paralelo, no se puede seguir promoviendo un localismo exacerbado y el aislamiento de las comunidades, fomentando añejas y absurdas rivalidades vecinales entre los pequeños pueblos limítrofes. Es necesario superar el aldeanismo y considerar que la asociación y también la fusión de municipios, son recomendables por razones de desarrollo económico, de racionalidad en el gasto de la administración local, de mejora en la infraestructura y de optimización en la prestación de los servicios públicos.

Retos:

1. Garantizar la vigencia del Estado constitucional de derecho, en el respeto a los derechos humanos, en la exigencia de responsabilidades y en el combate a la corrupción.

⁸⁶ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, “Algunos efectos de la globalización en el derecho municipal mexicano”, en: Derecho Municipal Multinacional, México, Porrúa, 2015, p. 531.

2. Preservar el espacio público como un lugar de convivencia y civismo, en el que las personas puedan desarrollar las actividades de libre tránsito, esparcimiento, encuentro y entretenimiento, con respeto a su dignidad y al ejercicio pleno de sus derechos.
3. Estimular el desarrollo económico sostenible.
4. Lograr mayores recursos para el cumplimiento de sus cometidos a partir de la generación de ingresos propios. No pueden seguir siendo meros receptores de los ingresos federales.
5. Implementar una gestión inteligente, especialmente en el cumplimiento de sus funciones públicas y en la prestación y diversificación de los servicios.
6. Impulsar el desarrollo urbano, combatiendo la especulación y las conductas ilícitas sobre el territorio.
7. Integrar la diversidad y promover la inclusión social en la solidaridad y la tolerancia.
8. Avanzar en la protección del medio ambiente.
9. Mejorar los procesos de transparencia y rendición de cuentas.
10. Promover la educación cívica y la cultura.

La dimensión territorial y demográfica de México, exige replantear la ciudad como espacio colectivo en el que todas las personas tienen derecho a convivir y a encontrar las condiciones para su realización.

Hoy la temática municipal requiere nuevas visiones. Es necesario combatir las distorsiones interesadas, los mitos, dogmas y verdades intocables, infiltradas en un municipalismo maleable sexenalmente.

BIBLIOGRAFÍA

- AALMAC [en línea]. [Fecha de consulta: 18 de abril de 2015]. Disponible en: <http://www.aalmac.org/>.
- AGUAYO Quezada, S. (2001). *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México: Grijalbo.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE ALCALDES, A.C. [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de abril de 2015]. Disponible en: <http://www.alcaldes.org.mx/es/faq/>.
- ELIZONDO, C. y. (2008). La depuración de las corporaciones policiacas y el juicio de amparo. *Cuadernos de Trabajo CIDE Número 32*. México: CIDE.

- CÁMARA DE DIPUTADOS. Gaceta Parlamentaria, Número 3455-IV, martes 21 de febrero de 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 26 de abril de 2015]. Disponible en:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/feb/20120221-IV.html#Iniciativa10>
- CARPIZO, J. (1995). Reformas Constitucionales al Ministerio Público y la creación de un Sistema nacional de Seguridad Pública. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*.
- CENTRO DE SERVICIOS MUNICIPALES HERIBERTO JARA (CESEM) [en línea]. [Fecha de consulta: 18 de abril de 2015]. Disponible en: <http://www.comda.org.mx/centro-de-servicios-municipales-heriberto-jara-cesem/>.
- CONFERENCIA NACIONAL DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, [en línea]. [Fecha de consulta: 24 de abril de 2015]. Disponible en: <http://adanlarracilla.wix.com/conamm#!our-story/cu1w>
- DAMMERT, L. (2012). La necesidad de un nuevo modelo de policía en México: una perspectiva comparada. En S. d. Pública, *El nuevo modelo de policía en México* (págs. 65-92). México: CIES.
- DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*, Tomo I, México: Herrero Hnos., 1937.
- Discurso de toma de posesión de Ernesto Zedillo Ponce de León como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, diciembre 1, 1994.
- ECHARRI, Carlos J., *Mortalidad y crisis en México*, [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de abril de 2015]. Disponible en: http://www.crim.unam.mx/drupal/crimArchivos/Colec_Dig/2005/Catherine_Menkes_Bancet/9_Mortalidad_y_crisis_en_Mexico.pdf.
- EL COLEGIO DE MÉXICO, *Los grandes problemas de México, II Desarrollo Urbano y Regional*, Gustavo Garza y Martha Schteingart (coord.), 2010, [en línea]. [Fecha de consulta: 3 de abril de 2015]. Disponible en: <http://2010.colmex.mx/16tomos/II.pdf>
- EL COLEGIO DE MÉXICO, *Los grandes problemas de México, XIV Instituciones y procesos políticos*, Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme, (coord.), 2010 [en línea]. [Fecha de consulta: 29 de marzo de 2015]. Disponible en: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIV.pdf>
- EL POPULAR Diario imparcial de Puebla [en línea]. [Fecha de consulta: 27 de abril 2015]. Disponible en: <http://elpopular.mx/municipios/canoa-no-se-arrepiente-a-44-anos-del-linchamiento/>.
- EUROMONEY, en diciembre de 1993 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de abril de 2015]. Disponible en: <http://herzog.economia.unam.mx/lecturas/inae4/u214.pdf>.

- FEDERACIÓN NACIONAL DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, A.C. [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de abril de 20015]. Disponible en: http://www.fenamm.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=128.
- G. Aguiar, J. C. (2008). Conclusiones. En J. C. G. Aguiar, *Cuadernos del CEDLA. Policía, seguridad y transición política. Acercamiento al estado del México contemporáneo*. (págs. 99-101). Ámsterdam: CEDLA.
- GUSTAVO DÍAZ ORDAZ Y EL 68 - Sexenio - Enrique Krauze Completo [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de abril de 2015]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rUf6gW1PCJE>.
- LÓPEZ VELARDE VEGA, Óscar, *Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México*, núm. 11, México: Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, julio 1979.
- LOS PRESIDENTES DE MÉXICO, [en línea]. [Fecha de consulta: 19 de abril de 20015]. Disponible en: http://presidentes.mx/presidentes/vicente-fox-quesada/Mensaje_de_Toma_de_Posesión_como_Presidente_de_los_Estados_Unidos_Mexicanos, Palacio Legislativo del Congreso de la Unión México (Distrito Federal), 1º de Diciembre de 1982, posesión de Miguel de la Madrid.
- Mensaje del Presidente en el II informe de gobierno*, 1er. período ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio de la LVIII Legislatura, Septiembre 01, 2002 [en línea]. [Fecha de consulta: 19 de abril 2015]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/1po3/set1/d.htm>
- MONITOREO TEC Reporte de noticias del Tec de Monterrey en la prensa nacional, miércoles 28 de noviembre de 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de abril de 2015]. Disponible en: http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/2f924f004d9e3c89a326f38f64e46646/MonitoreoTec_28-11-12.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2f924f004d9e3c89a326f38f64e46646.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Historia del Municipalismo Español*, Madrid: Iustel, 2005.
- PALACIOS L., Juan José, “El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras”, [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de abril de 2015]. Disponible en: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/espiral/espiralpdf/espiral52/sociedad2.pdf>.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, “Algunos efectos de la globalización en el derecho municipal mexicano”, en: *Derecho Municipal Multinacional*, México, Porrúa, 2015.
- _____, *Derecho Municipal*, 3ª edición, México, Porrúa, 2004.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de abril de 2015]. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/248930005/MX-M753N-20141201-202840-pdf>

TELLA, Guillermo, *Hacer ciudad: La construcción de las metrópolis*, Buenos Aires: Nobuko, 2006.

ZERMEÑO, Sergio, *México: una democracia utópica (el movimiento estudiantil del 68)*, México: Siglo veintiuno editores, 1978.

Publicaciones Oficiales

Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero del 2014.

Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2013.

Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001.

Diario Oficial de la Federación, 14 de Noviembre del 2013

Diario Oficial de la Federación, 17 de marzo de 1987.

Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008.

Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 1999.

Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014.

Diario Oficial de la Federación, 24 de agosto de 2009.

Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 2013.

Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre del 2012.

Diario Oficial de la Federación, 5 de Noviembre de 2013.

Cámara de Diputados. (25 de Mayo de 2011). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 2015, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>

Cámara de Diputados. (29 de Octubre de 2013). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 2015, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (21 de Abril de 2006). *www.diputados.gob.mx/cesop/*. Recuperado el 2015

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2001). Recomendación 26/2001. *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Obtenido de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Gacetas/136.pdf>

Congreso de la Unión. (11 de Diciembre de 1995). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 2015, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcnsnp/LGBCNSNP_abro.pdf

Desarrollo, C. d. (2013). *CIDAC*. Recuperado el 2015, de http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_primer_1.pdf

Diario Oficial de la Federación. (5 de Febrero de 1917). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 2015, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

Diario Oficial de la Federación. (2 de Febrero de 1983). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 2015, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83_ima.pdf

- Diario Oficial de la Federación. (26 de Abril de 1994). Recuperado el 2015, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4690669&fecha=26/04/1994
- Diario Oficial de la Federación. (31 de Diciembre de 1994). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 2015, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (30 de Noviembre de 2000). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 2015, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2067321&fecha=31/12/1969
- Diario Oficial de la Federación. (18 de Junio de 2008). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 2015, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf
- Diputados, C. d. (s.f.). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 2015, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>
- Federal, G. (27 de Noviembre de 2014). *Presidencia de la República*. Recuperado el 2015, de <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/presenta-el-presidente-enrique-pena-nieto-diez-medidas-para-mejorar-la-seguridad-la-justicia-y-el-estado-de-derecho/>
- Gobierno de la República (s.f.). *Presidencia de la República*.
- Gobierno de la República. (Mayo de 1995). *Presidencia de la República 1994-2000*. Recuperado el 2015, de <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>
- Gobierno Federal. (2 de Octubre de 2008). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Gobierno Federal. (6 de Octubre de 2010). *Presidencia de la República*. Recuperado el 2015, de <http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/iniciativas/Mando-unico-policial.pdf>
- Gobierno Federal. (1 de Diciembre de 2014). *Senado de la República*. Obtenido de http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-12-02-1/assets/documentos/Inic_EJECUTIVO_ARTS_21_73_104_105_115_116_y_123_CONST.pdf
- López de la Torre, C. F. (24 de Mayo de 2013). *Miguel Nazar Haro y la guerra sucia en México*. Recuperado el 2015, de http://www.fuac.edu.co/recursos_web/descargas/grafia/grafia10/03.pdf
- Moloeznik, M. P. (2008). Seguridad pública y transición política. En J. C. G. Aguiar, *Cuadernos del Cedla. Policía, seguridad y transición política. Acercamientos al estado del México contemporáneo* (págs. 15-36). Ámsterdam: CEDLA.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. ONU. Recuperado el 2015
- Ramos López, J. (2002). La Creación de la Secretaría de Seguridad Pública. *Revista de Administración Pública*.
- Rodríguez Castañeda, R. (2013). *El policía: La guerra sucia no se olvida*. México: Grijalbo.
- Rosas, M. C. (2012). Las instituciones de seguridad pública frente a la delincuencia en México: Retrovisión y perspectivas. En S. d. Pública, *El nuevo modelo de policía en México* (págs. 15-62). México: CIES.
- Suárez de Garay, M. E. (2008). Democratizando a la Policía. Reflexiones sobre cultura policial y derechos humanos. En J. C. G. Aguiar, *Cuadernos del CEDLA. Policía, seguridad y transición política. Acercamiento al estado del México contemporáneo* (págs. 57-74). Ámsterdam: CEDLA.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (27 de Diciembre de 1918). *Semanario Judicial de la Federación*. Recuperado el 2015, de [http://200.38.163.178/sjfsist/\(F\(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYLl8_tC5MvotqOSc9ziDl6ur5ia3UFsMdlI3h8dq9j221F4_TC-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-ASi-RAU2E3TA81\)\)/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=100000000f8](http://200.38.163.178/sjfsist/(F(5dNDcC0oMytMU-sSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYLl8_tC5MvotqOSc9ziDl6ur5ia3UFsMdlI3h8dq9j221F4_TC-cDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuo5ms98-ASi-RAU2E3TA81))/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=100000000f8)

FEDERALISMO FINANZAS ESTATALES Y MUNICIPALES.

María de Lourdes Medina Valdés.¹

Legalmente no existe una definición expresa de federalismo, sin embargo, nuestra Carta Magna nos remite a dicho concepto, al establecer la manera en que se organizará políticamente nuestro Gobierno. En particular, el artículo 40 de la Constitución Federal señala que *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, 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”*.

En este sentido, el hecho de que nuestra organización política se base en un sistema republicano de carácter federal, implica que estará formado por estados soberanos, que a su vez darán lugar a otro Estado. Al respecto el jurista José Barragán Barragán señala que *“casi todos afirman que lo federal es una forma de Estado. Por lo tanto en México habría dos Estados en uno, como indica la doctrina general del federalismo, el Estado federal mexicano y los estados miembros asociados”*.²

Luego entonces, el federalismo se define como aquella teoría en la cual el poder del Estado se comparte de tal manera que los niveles de Gobierno tanto el nacional como los regionales son, en lo que se refiere a sus respectivas atribuciones, coordinados e independientes, teoría con la cual discrepamos y en tal caso no estamos del todo de acuerdo, en razón de que en la presente época los gobiernos de los Estados Federales han presentado diversos cambios, entre los cuales se ha visto una persistente tendencia hacia la acumulación de atribuciones por parte del gobierno nacional o central en detrimento de las facultades que tienen los Gobiernos Locales y en particular las Entidades Federativas.³

Personalmente concibo que, en efecto, el federalismo se resume en la coordinación de entidades totalmente independientes, sin que medie jerarquía o nivel entre ellos. Pero,

¹ Diputada Federal LXII Legislatura. Es Licenciada en Economía y obtuvo también la Licenciatura en Ciencias Políticas y una Maestría en Administración Pública; así como los Diplomados en Técnica Legislativa; Análisis Político Estratégico; Dirección Estratégica en Administración Pública; Evaluación socioeconómica de Proyecto para el Sector Público; así como los Cursos sobre Habilidades Gerenciales; Habilidades Directivas; Desarrollo Económico y Social hacia 2025; Argumentación en el Proceso Legislativo.

² BARRAGÁN BARRAGÁN, José, El federalismo mexicano: Una visión histórica constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2007, p. 4.

³ CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique, Federalismo Fiscal Mexicano, México, Porrúa, 2004, p. 7.

aunque será materia de estudio más adelante, es cierto que la coordinación entre estos entes gubernamentales no se da de manera plena ni en igualdad de circunstancias, ya que la esencia del objeto del federalismo tiende a descentralizar las atribuciones que ejerce el poder federal. Normalmente, este aspecto se traduce a cuestiones fiscales en materia de pago y cobro de impuestos, sin que esto implique su ausencia en otros temas públicos.

GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO.

El federalismo en México, jurídicamente, surge con la promulgación de la Constitución Federal de 1824, a causa de la guerra de independencia, a través de la cual se logró acabar con el Gobierno unitario que ejercía la corona española en México. Empero, en el lapso de tiempo correspondiente al final de la guerra de independencia (1821) y la promulgación de la Constitución de 1824, transcurrió lo que se denomina el movimiento federalista. Este hecho histórico surge con la consumación de la independencia y los intentos de Agustín de Iturbide por constituir un imperio que abarcara territorialmente desde Nuevo México, hasta Panamá.

De la misma forma, una vez que cesó el movimiento de independencia, siguieron vigentes las disposiciones legales españolas, especialmente la Constitución de Cádiz de 1812 y las Leyes que de ella emanaron, debiendo mencionar que fueron las autoridades mexicanas las que ratificaron la aplicación de las mismas. Aunado a ello, continuaron las diputaciones provinciales existentes.

Los acontecimientos determinantes para la exclusión del régimen legal español y de sus instituciones, fueron los planes imperialistas de Agustín de Iturbide, tal como se ha mencionado, y el rompimiento de lazos de unión entre los gobernadores españoles en nuestro país y la corona madrileña. Efecto de lo anterior, fue el desorden político y social que generó la disolución del contrato social de Cádiz, reasumiendo así la plenitud de su soberanía aquellos pueblos que tenían la capacidad para autodeterminarse libre y soberanamente, como lo hizo Jalisco, Zacatecas, Yucatán, Oaxaca y regiones de Centroamérica que se encontraban en la misma situación⁴. Inclusive las diputaciones provinciales comenzaron su transformación en Estados libres y soberanos, llegando incluso a contender con las fuerzas opresoras para cumplir con su cometido. Finalmente, tras el establecimiento de los nuevos estados soberanos, estos acordaron que para crear una república, adoptarían el sistema de Gobierno federalista. De esta manera, se dice que el movimiento federalista surgió antes de la promulgación de la Constitución de 1824, donde únicamente se materializó y estableció en la nueva acta constitutiva el régimen de gobierno que, de hecho, ya se encontraba en proceso de transición.

⁴ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *op. cit.*, p. 63.

La consolidación del estado mexicano tiene lugar entonces con la, entonces nueva, Constitución, a la cual se le atribuye la fundación de nuestra república y, en particular, con el texto de su artículo 38, el cual más tarde fue suprimido, pero, que a la letra decía lo siguiente:

Artículo 38. La constitución general y mientras se publica esta acta constitutiva que será base de ella garantizarán a cada uno de los Estados de la federación mexicana la forma de gobierno de república representativa popular federal, adoptada en el artículo 5° de esta ley y cada Estado queda obligado a sostener a toda costa la unión general de todos.

Empero, más tarde vendría la reacción federalista en 1847 con el “*Acta de reformas*”, en virtud de la cual se homologaron las disposiciones del acta constitutiva de la República y la Constitución de 1824, para crear así la única Constitución Política de la República, puesto que aquellas, a pesar de la intensa lucha de independencia y demás acontecimientos relevantes que tuvieron injerencia, había quedado atrás en poco tiempo.⁵ Con este suceso se restablece finalmente el federalismo mexicano y, tal como dicen algunos autores, influyó para unir fuerzas en la avanzada norteamericana de 1846.

En 1925, para atender la problemática de la doble tributación ocasionada por la inexacta redacción constitucional en materia tributaria, se llevó a cabo la primera Convención Nacional Fiscal, en la cual participaron representantes de todos los Estados en los rubros de administración pública y legislativo, con el fin de delimitar los campos de acción en materia impositiva y, así, reorganizar el sistema fiscal entonces vigente. Además, se definieron las bases de decisión de la Convención Fiscal para adoptar y ejecutar los acuerdos tomados y, de manera consensuada, se llegó a la conclusión de eliminar las prácticas alcabalatorias. Todo ello se manifestó en un proyecto de reforma constitucional, la cual no se llevaría a cabo finalmente. No obstante, se dio un gran paso para el federalismo mexicano ya que se logró constituir un órgano colegiado, representante de la Federación, Entidades Federativas y Municipios para corregir los problemas de impuestos imperantes.

Tras el fracaso de los acuerdos tomados en la primera Convención Nacional Fiscal, en 1933 se convocó a una segunda, teniendo como fruto importantes modificaciones constitucionales; la primera de ellas para establecer como competencia del Congreso de la Unión legislar en materia de energía eléctrica, la segunda para que fuera la Federación la encargada de establecer contribuciones en recursos naturales y, la última, donde la Federación cedió sus facultades tributarias a las haciendas locales

⁵ *Ibidem.* pp. 83 y 84.

para establecer impuestos sobre la industria y comercio. Por otro lado, cumpliendo con el objeto de la Convención, se logró que los Estados participaran en impuestos especiales de exclusiva recaudación por parte de la Federación (energía eléctrica, tabacos, gasolina, explotación forestal, etc.).

Posteriormente los alcances de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1953 permitieron, debido a lo complejo y confuso que resultaba el sistema de participaciones, la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Inicialmente, los Estados que se adhirieron a dicho mecanismo de coordinación fueron Colima, Yucatán, Hidalgo, Campeche, Tabasco, Puebla y Guerrero, continuando de tal manera hasta el año de 1973, cuando se aumentó la tasa de participación de las entidades federativas en el impuesto sobre ingresos mercantiles al 4%, incentivo que fomentó la adhesión de los Estados restantes. Es necesario mencionar que este sistema no se reguló en nuestra Carta Magna, sino que era producto de un arreglo contractual entre los Gobiernos signantes.⁶

Fue hasta 1978, cuando se inició la celebración de los denominados Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal, en virtud de los cuales se pretendió que la totalidad de las entidades formaran parte de las disposiciones anteriormente concertadas entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus homólogos de los Estados.

Más tarde, en 1980 entró en vigor nuestra LCF vigente, con la cual se eliminaron y crearon diversos impuestos determinados para la Federación y los Estados. Conjuntamente, se formalizó legalmente el SNCF. En esta Ley que sustituyó a la de 1953 ya no se otorgaban participaciones en función a determinados impuestos considerados como participables, sino que fue determinada de la totalidad de los impuestos federales.⁷

Posteriormente, en 1997, se adicionó el capítulo V a la LCF, referente al ramo 33 de las Aportaciones Federales, como una manera para fortalecer las arcas Estatales y Municipales y contribuir de manera significativa en el gasto público de dichas administraciones, a través del financiamiento de fondos en materia de educación, seguridad, salud, infraestructura, combate a la pobreza, etc. Este importante rubro económico no opera como parte del sistema de participaciones federales, sino como recursos de carácter compensatorio que atienden y combaten el rezago económico en regiones específicas del país.

Hasta la fecha, las transferencias federales (participaciones y aportaciones federales) se han mantenido en el mismo sentido, con algunas modificaciones legales en respuesta a

⁶ CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique, *El federalismo y la coordinación fiscal federal y estatal en México*, México, Porrúa, 2012, pp. 53-60.

⁷ *Ibidem* p.60.

la realidad de la economía nacional y estas han propiciado que el federalismo hacendario sea predominante, con relación a otras materias, debido al impacto presupuestal que significa para las Entidades Federativas y Municipios.

EL FEDERALISMO A TRAVÉS DEL CONGRESO.

A partir de la promulgación de nuestra actual Constitución Federal, la evolución del federalismo ha consistido en consolidar las instituciones y facultades de los diferentes Gobiernos, sobre todo, definir las facultades del Congreso Federal, para de esta manera hacer lo mismo con los Congresos de las Entidades Federativas, ya sea de manera expresa o implícita y dotarlos de atribuciones para normar su funcionamiento orgánico-político y las bases legales para mantener su autodeterminación e independencia como parte del Pacto Federal.

Es por ello, que a continuación se citan, en orden cronológico, de acuerdo a la publicación hecha en el Diario Oficial de la Federación (DOF), las modificaciones más importantes al artículo 73 de la Constitución Federal, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, por medio de las cuales se definieron las competencias de los distintos niveles de Gobierno y se establecieron de manera clara aquellas de carácter concurrente:⁸

1. 8 de julio de 1921. Con esta importante reforma se federaliza la educación, al establecer como facultad del Congreso de la Unión legislar sobre escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, precisando además la jurisdicción que sobre estos tendría la Federación y las Entidades Federativas.
2. 6 de septiembre de 1929. Reforma denominada “federalización laboral”, en la cual se excluye a los Congresos locales de legislar en la materia, para ser facultad exclusiva del Congreso de la Unión, comprometiéndose además a expedir la Ley del Seguro Social.
3. 18 de enero de 1934. Se estableció que el Congreso de la Unión tuviera la facultad exclusiva para legislar en materia de energía eléctrica, se dispuso además la participación de los Estados y Municipios en el rendimiento de los impuestos contenidos en la fracción X.

⁸ COLLÍ EK, Víctor Manuel. Federalismo y Congreso 1917-2011. Evolución y Perspectivas, México, Editado por la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado del Senado de la República, 2011, pp. 12-37.

4. 14 de diciembre de 1940. Se estableció que los territorios se dividirían en municipalidades, a cargo de un ayuntamiento de elección popular.
5. 30 de diciembre de 1946. Se adoptó el principio de que el crédito público (federal, local o municipal) debía comprometerse sólo para la ejecución de obras que directamente provocaren un incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito, estableciéndose ciertas excepciones.
6. 6 de febrero de 1976. La esencia de la reforma fue establecer normas para planeación y ordenación de los centros urbanos de población, que permitiera integrarlos al desarrollo socioeconómico del país. Además se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos.
7. 6 de diciembre de 1977. De entre las múltiples reformas que corresponden a esta publicación, destaca la de materia electoral, al señalar la manera en que sería elegido el Congreso y los actos de campaña permitidos de los candidatos a puestos de elección popular, disposiciones dirigidas de igual manera a Estados y Municipios. Además se derogó la fracción que indicaba que los gobernadores de los Estados dependían del Ejecutivo Federal. Por último se facultó al Congreso de la Unión para dotar al Distrito Federal de un marco jurídico propio.
8. 10 de agosto de 1987. Reforma denominada “Democratización del Distrito Federal”, consistente en la creación de una Asamblea de diputados para el Distrito Federal, la descentralización y desconcentración de la Administración Pública del Distrito Federal y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social.
9. 28 de junio de 1999. Se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de protección civil y deporte, indicando además las bases de coordinación entre la Federación, Estados y Municipios.
10. 27 de septiembre de 2004. Establecimiento de las leyes de concurrencia, tanto del Gobierno Federal, de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios en el ámbito de su competencia en materia de pesca y acuacultura.
11. 12 de octubre de 2011. Concurrencia de los diversos niveles de Gobierno en materia de derechos de niños y adolescentes, cumpliendo con lo dispuesto en los tratados internacionales de que México es parte.
12. 12 de octubre de 2011. Concurrencia de los tres órdenes de Gobierno en materia de cultura física y deporte.

Tal como se desprende de dicho listado, el federalismo se encuentra presente en todo ámbito legal, haciendo notar que, tan sólo en dicha información, encontramos la concurrencia de la Federación con las Entidades Federativas y Municipios en materia educativa, laboral, electoral, fiscal, salud, seguridad y justicia, cultura física y deporte, pesca, etc., lo cual vislumbra la amplitud e importancia que tiene el federalismo en la formulación de políticas públicas que permitan proveer de más y mejores bienes y servicios a los mexicanos en pro de su bienestar.

FEDERALISMO FISCAL.

Anteriormente se ha expuesto lo que es el federalismo y su proceso de instauración y desarrollo en nuestro país. Éste se encuentra presente en los rubros de salud, educación, desarrollo social, cultura, etc., toda vez que las administraciones de los diferentes niveles de Gobierno se han visto en la necesidad de definir y delimitar las acciones públicas tendientes a proveer a la población de estos bienes y servicios. De igual manera para otorgar una mejor calidad en los mismos, la concurrencia de facultades y atribuciones ha sido la vía idónea para que la Federación cubra las deficiencias de los Gobiernos locales y viceversa.

De acuerdo con Adolfo Rioja Vizcaíno:

se puede decir que en una nación puede hablarse de la existencia de un federalismo fiscal cuando las entidades locales tienen bien definidos en la Constitución las fuentes de su financiamiento y el Gobierno Federal se encuentra impedido por la norma suprema para tener acceso o utilizar el mismo tipo de impuesto o ingreso fiscal, una disposición constitucional que significa una garantía para el Gobierno Local, al mismo tiempo permite la conservación de la autonomía de la que goza la Entidad Federativa como se le denomina en la Constitución Federal Mexicana a los entes locales.⁹

Particularmente, creo que es una visión acertada del concepto que se aborda, ya que generalmente se plantea la distinción de las facultades federales, para por excepción hacer lo mismo con las locales. En otras palabras, se da mayor importancia a marco federal impositivo, basando la existencia del federalismo fiscal en el mismo, atendiendo de manera secundaria lo correspondiente a la competencia de los Estados y Municipios. No olvidemos que la existencia del federalismo se basa en una descentralización de los

⁹ LÓPEZ CASTRO, Martín Ariel, *Federalismo Fiscal Actualidad y Futuro*, México, Porrúa, 2012, p. 23.

medios políticos, económicos y sociales de un país. En este sentido, es dable acotar la definición del autor Rioja Vizcaíno, puesto que el establecimiento de la fuente de ingresos para los Gobiernos locales es la expresión misma del federalismo, partiendo de la existencia del fisco central, blindándolos contra atribuciones impositivas de la Federación.

Se puede señalar que el federalismo fiscal permite que los niveles de gobierno desde el Municipio, la Entidad Federativa y la Federación tengan bien definidas las atribuciones que en materia tributaria deberán ejercer, de tal manera que eso les permita obtener los recursos necesarios y desempeño de sus facultades sean estas constitucionales o legales, del ámbito administrativas, legislativas o jurisdiccionales.¹⁰

Es menester mencionar, que para hacer posibles las finalidades del federalismo fiscal, la doctrina señala que es necesario que los actores económicos que intervienen, se ciñan a ciertos principios con el objeto de lograr formar una unión más perfecta, equilibrando los derechos de los Estados y las necesidades del Gobierno central; el respeto de los derechos fundamentales del individuo, estableciendo justicia; garantizar la paz interna y proteger la libertad de garantías de los Estados y Municipios; y otorgar al gobierno federal atribuciones en materia económica, financiera y comercial, para garantizar el bienestar general.

En este sentido, el primer principio es el de “subsidiaridad”, consistente en que la autoridad debe resolver los asuntos en las instancias más cercanas a los interesados. Por tanto, la autoridad central asume su función subsidiaria cuando participa en aquellas cuestiones que, por diferentes razones no puedan resolverse eficientemente en el ámbito local o más inmediato. El siguiente principio es el de “solidaridad”, el cual señala que está considerado como un punto para generar mejores condiciones de vida a los mexicanos, sin importar la región donde se ubique, así como cubrir las necesidades más apremiantes en situaciones en las cuales requieran la intervención de los demás Estados y Municipios a través del gobierno federal. También tienen presencia los principios de “eficiencia y equidad”, que se traducen en un proceso legal, administrativo y político, orientado a revertir las desventajas de la centralización para mejorar la eficiencia y equidad, tanto en lo macroeconómico como en lo microeconómico e institucional. Por último tenemos el principio de “equilibrio económico”, el cual es interpretado desde dos puntos de vista. El primero dicta que la distribución espacial de la función de asignación dependerá del equilibrio entre maximizar la eficacia de las provisiones, ajustándola a las preferencias de los ciudadanos y minimizar los costos de la economía. El segundo sustenta que para alcanzar un verdadero ejecutivo de poder entre ejecutivos estatales y el federal, se necesita aplicar un trato justo y el

¹⁰ *Ibidem.* p. 24.

reconocimiento de las necesidades reales de los Municipios, Estados y regiones. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social y en efecto, reconoce que la sociedad moderna es plural y activa.¹¹

En conclusión, la realidad económica de nuestro país, no permite el cumplimiento de los principios rectores antes mencionados, debido a la disparidad y la desigualdad de la economía y de los medios que proveen de ingresos a las diversas regiones del país. Sin embargo, no podemos decir que tenemos o no un federalismo fiscal, ya que el mismo no es un fin, sino un medio para alcanzar el bienestar general y por ende es un proceso o herramienta que se encuentra en constante desarrollo, y que implica el fortalecimiento de las instituciones que lo hacen posible.

COORDINACIÓN FISCAL.

Arrijo Vizcaíno, señala que la coordinación fiscal “consiste en la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la ley se otorga a las subdivisiones políticas en rendimiento de los tributos federales en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de las mismas autoridades competentes¹². Sin embargo, cabe hacer mención que nuestra Carta Magna no es expresa en cuanto a la existencia y funcionamiento de la coordinación fiscal. Es decir, es una institución jurídica que cobró vida de manera formal desde la existencia de la LCF, esto quiere decir que no es una figura constitucional ya que en ella no se establecen las participaciones y aportaciones que deben darse a los Estados, a la cual se supeditan los gobiernos locales de manera voluntaria para aceptar recibir los recursos económicos que la Federación obtiene en su territorio.

Dicho de otra manera, la coordinación fiscal tiene como finalidad crear contribuciones federales únicas en cuyos rendimientos participan las Entidades Federativas donde a cambio de las participaciones respectivas, renuncian al ejercicio de la potestad que les permite imponer sus propias contribuciones.

Retomando antecedentes, se puede decir que la historia legislativa de la coordinación fiscal, fue formalizada a través de la promulgación de las siguientes leyes.¹³

¹¹ PEINADO GUEVARA, Víctor Manuel, *Federalismo en México: Conformación y Principios Fundamentales* [en línea], 2012 [fecha de consulta 30 de marzo de 2015]. p. 20. Disponible en: http://www.itson.mx/publicaciones/pacioli/Documents/no71/45b.-_federalismo_en_mexico_conformacion_y_principios_fundamentales.pdf

¹² ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *El federalismo mexicano hacia el siglo XXI*, México, Editorial Themis, 1999, p. 28.

¹³ LÓPEZ CASTRO, Martín Ariel, *op. cit.*, p. 25.

- a) Ley que regula el pago de participaciones de ingresos federales en las Entidades Federativas de 1948;
- b) Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados de 1953;
- c) Ley que otorga compensaciones adicionales a los estados que celebren convenios de coordinación en materia de impuesto federal sobre ingresos mercantiles; y
- d) Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

Las relaciones de Gobierno entre los Estados y la Federación en materia fiscal se basan en el Sistema de Coordinación Fiscal, regulado por la LCF publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1978, la cual en su artículo 13 establece que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al SNCF, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.¹⁴

En otras palabras, según información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el SNCF tiene su origen en la LCF en vigor a partir del primero de enero de 1980. Desde su creación en la propia Ley, se establecen el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, incluyendo el Distrito Federal, con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental, establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales y apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales; a través de dichos órganos, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y los gobiernos de las Entidades por medio de su entidad hacendaria, participan activamente en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo.

Con base en lo anterior el SNCF es una estrategia gubernamental por cual los gobiernos de los tres niveles se deben mutua cooperación en materia impositiva, con el fin de sanear las finanzas públicas, distribuir las participaciones que por derecho corresponden a las haciendas locales, descentralizar el erario federal y aumentar los ingresos locales, mediante la creación de mecanismos que colaboren en la labor de reducir la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto de un gobierno, denominada “equilibrio vertical” (figura I y II) y aquella relativa a la capacidad de gasto entre gobiernos de un mismo orden, denominada equilibrio horizontal (figura III y IV).

¹⁴ *Ibidem.* p. 26.

FIGURA I

Ejemplo de desequilibrio vertical

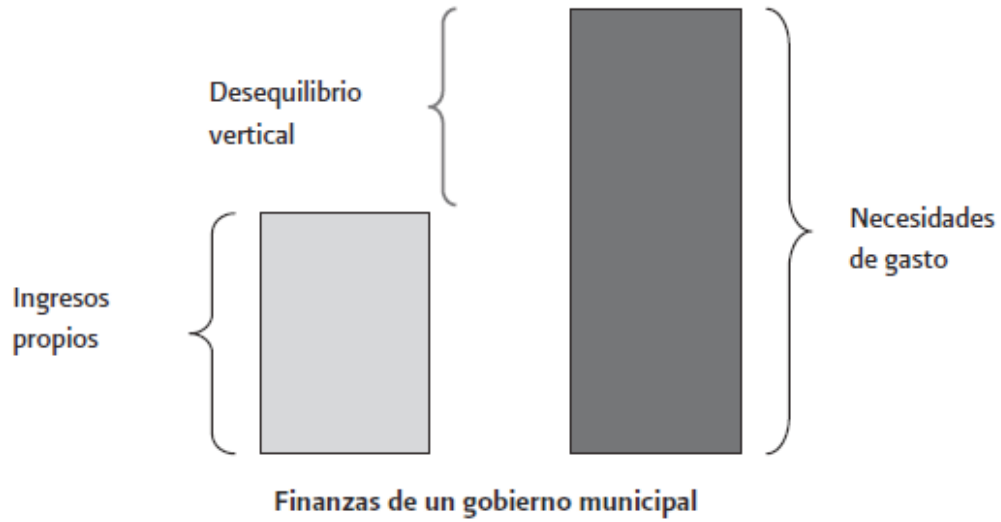


FIGURA II

Ejemplo de desequilibrio vertical

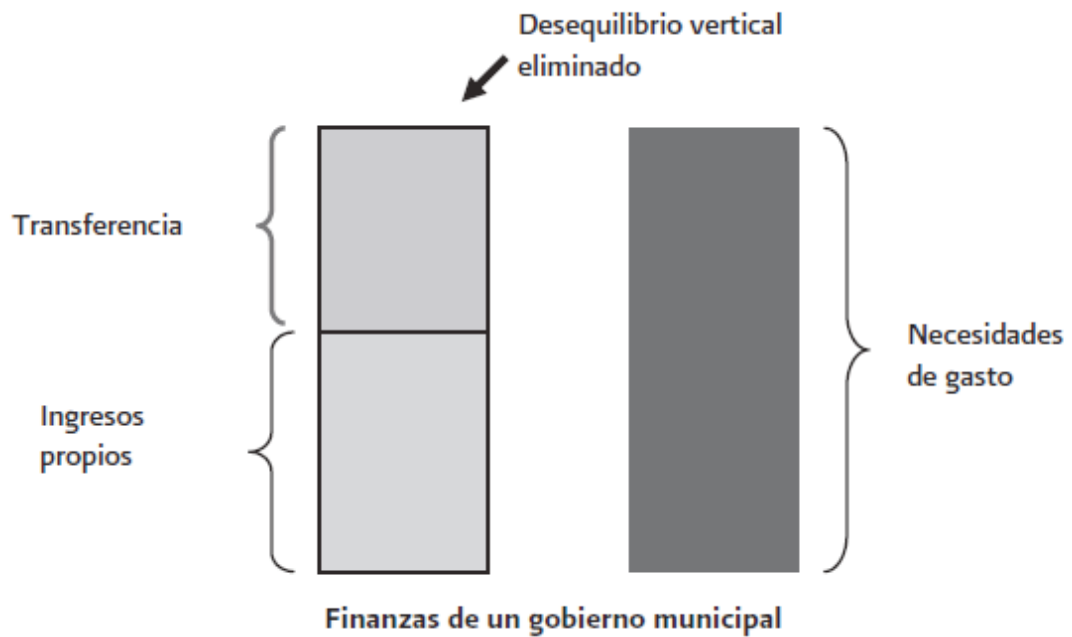


Figura III

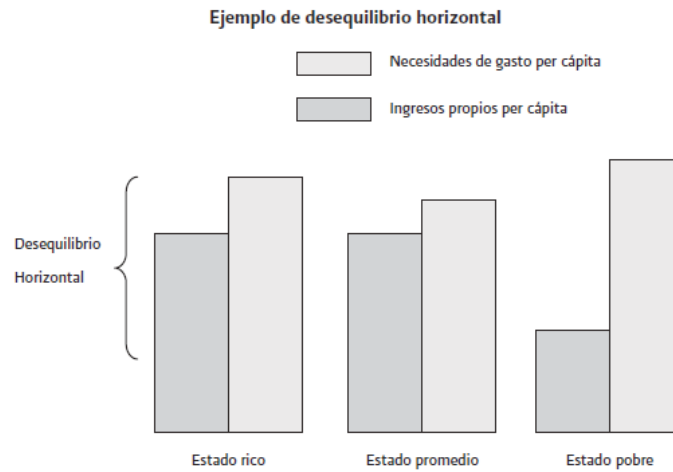
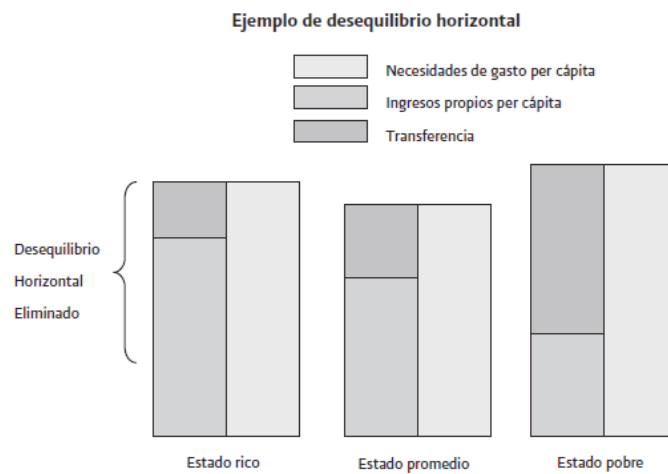


Figura IV



FUENTE: Manual de Transferencias Federales para Municipios 2012, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Este sistema es la base jurídica de la coordinación fiscal en México y por ende el pilar del federalismo en dicha materia. En este orden de ideas, el objetivo primordial del sistema se basa en expandir las facultades tributarias de los estados y municipios, así como simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas de las transferencias federales (participaciones y aportaciones), partiendo de la premisa de que no disminuya el monto de los recursos recibidos en 2007 para ninguna entidad.¹⁵

¹⁵ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Manual de Transferencias Federales para Municipios, México, Edición INAFED, 2011, pp. 13-14.

Empero, el principio resarcitorio no es el único que opera en cuestión de transferencias federales, ya que también tiene un propósito compensatorio. Al respecto, el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal señala que en un sistema federal de tipo solidario como el mexicano, en el que aún persisten acentuadas desigualdades, el federalismo fiscal tiene también el objetivo de cerrar las brechas regionales mediante un adecuado sistema de transferencias que garantice que todos los individuos gocen de las mismas oportunidades, independientemente de la entidad federativa o municipio en donde residan.¹⁶

Dicho de otra manera, el principio compensatorio de las transferencias federales tiende a abatir el rezago económico en ciertas regiones del país, sin que esto implique afectación alguna en el incentivo generado por el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos subnacionales.

En nuestro país, existen cuatro tipos de transferencias federales, distinguiéndose cada una por los objetivos, forma de distribución, de gasto y los destinatarios. Dichos conceptos se citan y conceptualizan a continuación:

- a) Participaciones Federales.
- b) Aportaciones Federales.
- c) Excedentes de Ingresos Federales. Estos recursos surgen cuando los ingresos del sector público son mayores o menores a lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación y se hacen llegar a las entidades federativas a través del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados, operado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, administrado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). Por lo que respecta a los Municipios, sus asignaciones dependen de lo que señale la legislación local y la gestión del Gobierno de la Entidad Federativa a la que pertenecen.
- d) Convenios de reasignación de recursos. También llamados convenios de descentralización, son recursos que se transfieren de una dependencia o entidad federal a un gobierno estatal y/o municipal, con base en un acuerdo en el que se establecen los objetivos de la aplicación del recurso, los esquemas de cofinanciamiento, los plazos de aplicación y los mecanismos de evaluación. Estos recursos no presentan una lógica histórica ni se encuentran estipulados en la ley como montos o mecanismos de distribución específicos.¹⁷

No se hizo mención particular de las participaciones y aportaciones federales, ya que estos son los dos grandes rubros que las componen y se destina su estudio y análisis en los siguientes capítulos.

¹⁶ *Ibidem.* p.8.

¹⁷ *Ibidem.* p.30.

PARTICIPACIONES FEDERALES (RAMO 28).

El ramo general 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, relativo a las Participaciones Federales, tiene su fundamento y regulación en el Capítulo I de la LCF y a través de dicho ramo se delimitan las competencias para cada ámbito de Gobierno, lo que hace más simple y eficiente la recaudación, pues se ceden a la Federación algunas de las funciones recaudatorias de los Estados, a cambio de que aquella resarza los ingresos que dejaron de recaudar estos, entregando una parte más o menos similar a la que hubieran obtenido de no estar adheridos al SNCF.

Este ramo tiene su origen con la creación SNCF, regulado en la LCF de 1980. Ya se ha mencionado la evolución del federalismo en México y de dichos datos parten los primeros indicios de coordinación fiscal, anteriores a la promulgación de la actual Ley en la materia. Dichos antecedentes se pueden resumir en la celebración de convenios particulares entre los distintos órdenes de Gobierno por cada impuesto, a cambio de recibir una compensación por ello. Sin embargo, la causa generadora de ordenar el sistema de coordinación fiscal y normarlo de manera particular, fue el hecho de evitar la doble o triple tributación, haciéndolo mediante la delimitación de las facultades federales y locales en materia impositiva, con lo cual se eliminaron los convenios particulares, para otorgarles un carácter público y un marco jurídico acorde a las exigencias e importancia del papel que juegan las participaciones federales en el erario público.

Actualmente, este ramo se encuentra compuesto por los siguientes fondos, a saber:

- Fondo General de Participaciones;
- Fondo de Fomento Municipal;
- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (bebidas alcohólicas y tabaco);
- Fondo de Fiscalización y Recaudación;
- Fondo de Compensación (ventas de gasolina y diésel);
- Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos;
- Participación en el Recurso Federal Participable de los municipios por los que se realizan importaciones y exportaciones (0.136%); y
- Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios.

Los recursos que constituyen estos fondos, en los cuales participan las Entidades Federativas y Municipios, no se encuentran etiquetados para su gasto, como si lo hacen otros que delimitan las acciones para las cuales pueden ser erogados dichos recursos, por lo tanto las haciendas disponen libremente de dicho presupuesto.

Como se ha señalado con anterioridad, dichos recursos son suministrados a las haciendas de los Estados, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mes con mes y lo que toca a los Municipios es suministrado de igual manera a través de las haciendas de la Entidad Federativa de la que forman parte, con un ajuste cuatrimestral, en función a lo recaudado en dicho periodo. Para tal efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publica en el Diario Oficial de la Federación, a finales de cada año, la calendarización de pago de las participaciones federales para el próximo ejercicio fiscal.

Respecto a la forma en cómo se asignan las participaciones a Estados y Municipios, aunque la LCF establece la fórmula de distribución y los montos de cada fondo en lo que a entidades federativas se refiere, para el caso de los municipios la legislación sólo establece los montos mínimos que los Estados deben transferirles, y son los Congresos locales quienes, haciendo uso de su soberanía y las facultades que le confiere dicha legislación, establecen las condiciones para distribuir las participaciones correspondientes a los Municipios que integran su territorio.

En conclusión, tal como se explicará más adelante, las Entidades Federativas y Municipios dependen fuertemente de los recursos que le transfiere la Federación, en este caso, de las participaciones, circunstancia que lejos de fomentar la capacidad recaudatoria de estos entes gubernamentales para generar presupuesto de manera autónoma e independiente, genera un sentimiento de conformidad, ya que, consecuencia de ello, el desequilibrio vertical financiero se elimina con los recursos que en un ámbito de coordinación fiscal reciben por parte de la hacienda federal, haciendo que dichos incentivos resarcitorios pierdan su naturaleza pública.

APORTACIONES FEDERALES (RAMO 33).

La creación del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación tiene su origen en recursos que correspondían a diversos rubros que se otorgaban a las Entidades Federativas y Municipios, en una labor de descentralización y financiamiento regional. Pero, no fue sino hasta el año de 1997, cuando se adicionó el capítulo V de la LCF, regulando de manera completa los recursos que se otorgaban a los gobiernos locales de manera discrecional e incierta jurídicamente hablando.

Es por ello que, en la década de los años noventa se iniciaron las acciones de descentralización en distintas áreas de especial atención para el combate a la pobreza y rezago económico. Por un lado de 1995 a 2000 con la implementación de infraestructura se avanzó en materia educativa, deporte y cultura. En salud, estas acciones iniciaron en los años ochenta con la descentralización de los servicios de salud para la población en general. En 1999 se agrega el rubro de aportaciones para la seguridad pública y en el 2000 el destinado a infraestructura física y saneamiento de finanzas de las Entidades Federativas.

Una vez creado el ramo 33, las aportaciones fueron la vía para transferirle recursos del presupuesto Federal a los Estados, para destinarse al financiamiento de aquellas responsabilidades que la Federación les había trasladado con anterioridad por la vía de convenios (educación y salud), así como para que los Estados pudieran asumir las responsabilidades conferidas al reformarse la LCF.¹⁸

De este modo, se pasó de un sistema de transferencias federales basado exclusivamente en participaciones, cuyo objetivo es esencialmente resarcitorio, a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales transferidos a los gobiernos subnacionales bajo un espíritu solidario y compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los Estados integrantes de la Federación.¹⁹

El ramo general 33 tiene su fundamento en el capítulo V de la LCF y constituyen la vía de asignación prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se transfiere a las haciendas de los Estados, y a los Municipios a través de estas, para que sean utilizados en la consecución de los objetivos que determina LCF, de acuerdo con los fondos que señala su artículo 25, a saber:

- *Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo:* Recursos que corresponden a los Estados para ejercer sus atribuciones en materia de educación básica y normal, así como para el pago de nóminas del personal que ocupa plazas transferidas a los Estados;
- *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos:* Con cargo a las aportaciones de este fondo, las Entidades Federativas recibirán los recursos complementarios para prestar servicios de educación tecnológica y educación para adultos, con el objeto de abatir el rezago educativo en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo;
- *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud:* Los recursos que se destinan a las Entidades Federativas correspondiente a este fondo, están

¹⁸ *Ibidem.* p. 104.

¹⁹ *Ibidem.* p. 105.

encaminadas a reducir las brechas sociales que afectan a la población que vive en condiciones de vulnerabilidad, mediante acciones preventivas y correctivas, así como asegurar en acceso efectivo a servicios de salud con calidad, independientemente de su condición social o laboral;

- *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social:* Financiamiento de obras y acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentra en condiciones de rezago y pobreza extrema. También podrán afectarse para cumplir con obligaciones financieras públicas o privadas, con los límites que señala la Ley;
- *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal:* Se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la Seguridad Pública. De manera excepcional, podrán solventarse obligaciones de pago de derechos y adeudos en aprovechamientos por concepto de agua;
- *Fondo de Aportaciones Múltiples:* Este fondo persigue los objetivos del Sistema Nacional DIF en materia de alimentación de familias y comunidades en condiciones de riesgo y vulnerabilidad. En su componente de infraestructura educativa, se destinarán a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior;
- *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal:* Estos recursos estarán destinados a alcanzar los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo y así atender las prioridades nacionales determinadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario, y de Seguridad Pública Municipal; y
- *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas:* Se destinarán las aportaciones de este fondo a la inversión en infraestructura física, saneamiento financiero a través de la amortización de deuda pública, apoyar el saneamiento de pensiones y reservas actuariales; modernización de los registros públicos de la propiedad y el comercio, de los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos; fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo

tecnológico; sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal; así como a la educación pública y a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados.

A diferencia del ramo 28, los recursos del ramo 33 se encuentra etiquetados para el cumplimiento de las acciones que señala la propia LCF, esto quiere decir que los gobiernos locales no disponen de manera libre de dichos recursos, ya que estos son para objetivos específicos y fiscalizados.

Ahora bien, la LCF es expresa al contener las fórmulas de distribución de estos recursos a las Entidades Federativas, pero es potestad de los Congresos de los Estados determinar la manera en que serán distribuidos para los Municipios. En ese sentido, los fondos de mayor impacto económico en el presupuesto de los Gobiernos locales son precisamente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, ya que dichos fondos destinan recursos directamente a los Municipios y así, los alcaldes del país pueden responder de manera más efectiva a las necesidades de sus comunidades, ya que son el órgano de Gobierno más próximo a la población, a diferencia del resto de los fondos del ramo 33, que únicamente reciben los Gobiernos de los Estados.

De la misma manera que sucede con el ramo 28, los fondos de aportaciones federales proveen de gran parte del presupuesto a Entidades Federativas, pero sobre todo a los Municipios, que son quienes más lo necesitan debido a la escasa capacidad e infraestructura recaudatoria con la que cuentan para hacer posible el cobro de los impuestos que le confiere la Constitución Federal en el artículo 115.

Como se ha dicho con anterioridad, se percibe como una desventaja ejecutiva el hecho de que los recursos se encuentren etiquetados, sin embargo, están destinados a sectores de atención prioritaria, tales como educación, salud, seguridad pública, etc., lo cual obliga a los gobiernos locales a ejecutar acciones prioritarias para sus comunidades. Además, recordemos que las aportaciones federales son recursos del Gobierno Federal que transfiere a Estados y Municipios para combatir el rezago que sufren en diversos rubros, situación que no debe confundirse con la coordinación impositiva que existe en el ramo 28, donde los Gobiernos de los tres órdenes de Gobierno trabajan conjuntamente en la generación de dicho presupuesto. Por lo anterior, considero que se encuentra justificada la modalidad de etiquetar el gasto de estas transferencias federales, no obstante que es necesario ampliar el catálogo de acciones, puesto que las necesidades estatales y municipales varían de una región a otra.

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO EN MÉXICO.

La situación actual del federalismo en México no es la más alentadora que ha tenido a lo largo de su historia. Los resultados del federalismo y coordinación política entre los tres órdenes de Gobierno indican en algunos casos lo contrario. Empero, esto no quiere decir que el federalismo haya evolucionado y que los actores del mismo gocen de autonomía e independencia para ejercer las funciones que constitucionalmente les corresponden.

Sólo como referencia temporal, se puede decir que son dos los momentos determinantes en cuanto al cambio de situación en el dominio tributario de la Federación y de las Entidades Federativas. El primero de ellos se remonta a la promulgación de nuestra actual Constitución Federal (1917), en donde los Estados tenían todo el poder tributario, con las facultades necesarias para establecer impuestos, allegarse de recursos para sufragar sus gastos y brindar servicios a la población; por lo tanto, la Federación era quien tenía un reducido poder en cuestiones impositivas y recaudatorias, llegando a solicitar financiamiento a los Gobiernos locales en momento de crisis.

El segundo momento es la promulgación de la LCF de 1953, ya que las Entidades Federativas gozaban de nuevo de la mayor parte de las atribuciones tributarias, lo cual les otorgaba autonomía en la gestión de recursos. Sin embargo, con la Creación del SNCF, a causa de la promulgación de nuestra vigente LCF de 1980, se revirtieron los papeles ya que esto implicó una fuerte centralización de las facultades fiscales por parte del Gobierno Federal, sin embargo, con ese nuevo arreglo Federal los niveles subnacionales comenzaron a percibir mayores recursos que antes de la creación de dicho sistema.

Ahora bien, según información del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), con base en las estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), bajo el esquema anterior a las reformas de 2007, las entidades federativas desarrollaron una alta dependencia de las transferencias federales. Del total de los ingresos de las Entidades Federativas, las participaciones federales en 2007 representaron alrededor del 33%; y las aportaciones federales, incluyendo los ramos de educación y salud, representaron de igual forma aproximadamente el 49% de sus ingresos totales; mientras que los ingresos propios significaron solamente el 7% del total. Dicha estructura porcentual no ha variado mucho: en el año 2008, las participaciones representaron el 35% de los ingresos totales de las entidades federativas, 50% las aportaciones, y 7%

los ingresos propios; mientras que en 2009, las participaciones significaron el 30%, las aportaciones 54% y los ingresos propios nuevamente tan sólo un 7%.²⁰

Esto hace ver que el sistema de transferencias federales ha tenido efectos perversos en la generación de ingresos locales propios. Tal como puede verse más adelante (Figura V), hasta antes de la creación del SNCF y, por tanto, de los fondos de participaciones, los ingresos propios municipales eran mayores a las transferencias federales. En contraste, a partir de 1982 las transferencias superan a los ingresos propios en una tendencia que no sólo persiste sino que se ha acentuado de forma importante en los últimos años. En el transcurso de los ochenta y primeros años de los noventa, se observa un crecimiento parecido tanto en los ingresos propios como en las transferencias federales, por lo que se puede decir que la autonomía financiera de los Municipios, aunque menor que en años pasados, se mantuvo constante. La crisis económica y financiera marcó una caída lógica en ambos rubros, pero a partir de ese momento el crecimiento de los ingresos propios municipales, aunque consistente, ha estado muy por debajo de la tasa de crecimiento de las transferencias federales. Este fenómeno se acentuó en 1998, primer ejercicio fiscal en el que aparecieron los fondos del Ramo 33, en el que muchos Municipios vieron duplicados sus ingresos de un año a otro.

Figura V



FUENTE: Manual de Transferencias Federales para Municipios 2012, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, elaborada con datos del INEGI, 2012.

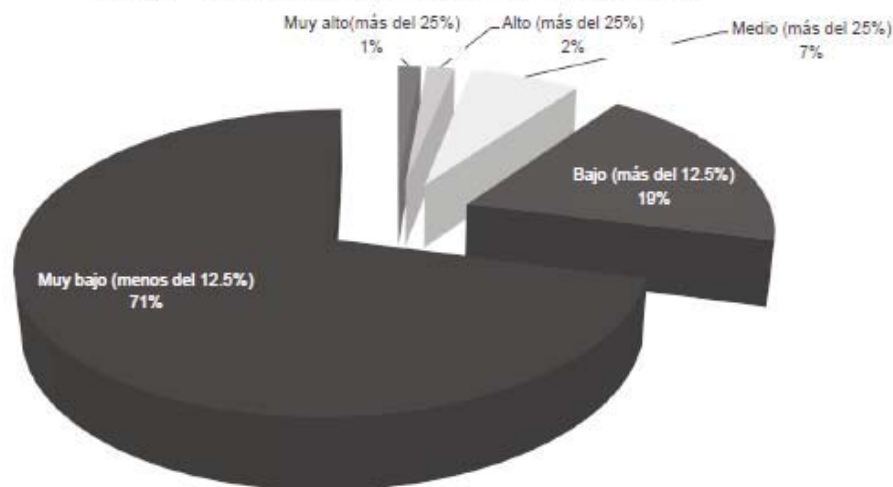
²⁰ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Manual de Transferencias Federales para Municipios, México, Edición INAFED, 2012, p. 8.

De acuerdo a cálculos propios del INAFED, considerando los datos definitivos de los ejercicios fiscales de 2004 a 2009 publicados por el INEGI sobre finanzas municipales, en promedio, los municipios mexicanos dependen en un 81.1% de los recursos federales, frente al 10.1% que representan en promedio los ingresos propios directos en el total de sus ingresos (figura VI).

No obstante, como sucede cuando se analiza la realidad municipal bajo casi cualquier perspectiva, existe una gran heterogeneidad en lo que al grado de autonomía financiera para cubrir sus gastos operativos se refiere (porcentaje de ingresos propios frente al gasto corriente), ya que sólo aproximadamente el 1% de los municipios del país tiene capacidad para cubrir más del 75% de sus gastos operativos con ingresos propios (grado de autonomía operativa muy alto); el 2% de los municipios del país es capaz de cubrir entre la mitad y tres cuartas partes de sus gastos operativos con ingresos propios (autonomía alta); el 7% sólo podrían cubrir entre un cuarto y la mitad de sus gastos operativos haciendo uso de sus ingresos propios (autonomía media). Por otra parte en el extremo se observa que en el 19% de los municipios del país los ingresos propios representan entre el 12.5% y el 25% del gasto corriente (autonomía baja); en tanto que en la gran mayoría de los municipios del país (71%) se tiene que con los ingresos propios sólo se podría cubrir el 12.5% de sus gastos operativos (autonomía operativa muy baja); es decir, este último grupo depende casi en su totalidad de las transferencias federales y estatales para cubrir su gasto corriente.²¹

Figura VI

Porcentaje de municipios según capacidad para cubrir su gasto corriente con ingresos propios (grado de autonomía operativa)



FUENTE: Manual de Transferencias Federales para Municipios 2012, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, elaborada con datos del INEGI, 2012.

²¹ *Ibidem.* p. 12.

En este sentido, el diagnóstico es que la dependencia financiera a la que se ha aludido respecto de los Gobiernos locales se debe al aumento de las transferencias federales y la implementación de políticas nuevas de distribución de recursos que no incentivan la recaudación de ingresos locales y la coordinación con la Hacienda Federal, para hacer lo mismo con los impuestos que a esta le corresponden.

En consecuencia de lo anterior, vemos como los Estados tienen la necesidad de participar de las enormes atribuciones recaudatorias con que cuenta la Federación, de adherirse a convenios que limitan su propio margen de acción tributaria, generan dependencia económica y menoscaban sus facultades legislativas, que representan, al fin y al cabo, la misma soberanía. Por lo tanto, los tintes que toma nuestro actual sistema son de subordinación, mas no de coordinación plena.

De cualquier forma, si aunamos a lo anterior que el diseño institucional de nuestro federalismo, aún con las últimas reformas a la LCF, no permite contemplar fórmulas para la transferencia municipal de recursos, la dependencia financiera local se agrava, ya que son los Congresos de los Estados los encargados de repartir la porción municipal.

Actualmente, existe un problema que se presenta con las transferencias federales, ya que, si bien es cierto, cada Estado tiene potencial de brindar mejores servicios públicos a sus Gobernados mediante la recaudación de sus impuestos, no menos cierto es que debido a la perspectiva que tienen de su territorio y población pueden hacer lo mismo con impuestos de índole Federal, situación que los pone en desventaja al no descentralizarse los mismos. Es decir, la Federación no cede en la ejecución de sus atribuciones recaudatorias, cuando bien podrían hacer la labor las haciendas locales, generando mayor riqueza general y apoyando a su presupuesto.

Por lo anterior, un punto de reflexión que llama mi atención, es el hecho de la disparidad institucional entre la Federación y los Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios. Como se ha comentado, el arreglo federal al cual se acogió nuestro Estado se traduce en el conjunto de entes independientes y autónomos, que a su vez forman otro de carácter único; no obstante, ello no implica que ese ente federado sea superior a sus componentes. De manera más simple, la estructura de los tres poderes de los diferentes órdenes de Gobierno no debería gozar de cierta ventaja frente a los demás. Uno es tan importante como el otro y, sin embargo, las administraciones subnacionales se encuentra supeditadas al poder Central en muchas materias. Claro ejemplo, es el presupuesto con que cuentan los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, frente a sus homólogos de los Estados y Municipios. Creo que nuestro pacto federal debe funcionar a viceversa, determinar en la Constitución las facultades locales, para por exclusión o de manera implícita se establezcan las Federales; sin embargo, ateniéndonos a nuestra realidad, seguiremos en la intensa lucha por descentralizar los medios de desarrollo y dignificar la libertad y autonomía municipal.

Las disposiciones legales se han interpretado en algunos casos erróneamente, puesto que el sistema federal no ordena que cada nivel de Gobierno asuma todas las funciones públicas, sino que lleve a cabo las que puede desempeñar de mejor manera, lo cual podemos denominar como la esencia de la coordinación intergubernamental. Es por ello, que el incremento de los ingresos locales no debe ir en detrimento de los federales, es decir se debe buscar que aquellos crezcan a través de la ejecución de nuevas potestades tributarias, sin afectar los ingresos de la Federación. De hecho, un sistema de transferencias sano permitiría a la Federación resarcir a las comunidades con buen desempeño fiscal y a su vez compensar a las regiones atrasadas, sin que esto desacelere el esfuerzo local para que los recursos compensatorios provengan de la recaudación general.

Es claro que el federalismo no opera de la misma forma en México que en otros países. Pero lo que si debemos tomar en cuenta es que potencias como Estados Unidos, Canadá y Suiza basan sus mecanismos contributivos en otorgar a sus Estados facultades impositivas suficientes para que puedan ser autónomos, sin estar a expensas de variables o condiciones políticas. Luego entonces, considero que la experiencia internacional es una buena base para que nuestro sistema encamine su federalismo hacia la balanza que nivele la importancia de los Estados y Municipios con la Federación.

En conclusión, la visión a futuro de nuestro país en la materia ya no debe ser mayores transferencias federales, sino mayor federalismo, conceptos totalmente diferentes, a través de la óptima delimitación de aptitudes, capacidades y atribuciones gubernamentales, que permitan a nuestro pacto federal renovarse a través del ejercicio pleno de la soberanía estatal y la libertad de los Municipios.

Queda claro que históricamente se ha situado un vaivén en nuestro federalismo, pero desde la época de los años cincuenta se ha ido consolidando una dinámica política en el mismo sentido, influyendo de manera principal en las finanzas de los Estados y Municipios, atravesando los momentos cruciales que se han mencionado, para hoy ser conscientes del largo camino recorrido, pero más aún, serlo de lo que falta por alcanzar a favor de aquellos. Sabemos que es difícil, pero no escatimaremos esfuerzos en mejorar la situación del país a través del trabajo coordinado de nuestras instituciones.

BIBLIOGRAFÍA.

- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, El federalismo mexicano hacia el siglo XXI, México, Editorial Themis, 1999.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, El federalismo mexicano: Una visión histórica constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2007.
- COLLÍ EK, Víctor Manuel. Federalismo y Congreso 1917-2011. Evolución y Perspectivas, México, Editado por la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado del Senado de la República, 2001.
- CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique, Federalismo Fiscal Mexicano, México, Porrúa, 2004.
- CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique, El federalismo y la coordinación fiscal federal y estatal en México, México, Porrúa, 2012.
- LÓPEZ CASTRO, Martín Ariel, Federalismo Fiscal Actualidad y Futuro, México, Porrúa, 2012.
- PEINADO GUEVARA, Víctor Manuel, Federalismo en México: Conformación y Principios Fundamentales [en línea], 2012 [fecha de consulta 30 de marzo de 2015]. p. 20. Disponible en: http://www.itson.mx/publicaciones/pacioli/Documents/no71/45b.-_
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Manual de Transferencias Federales para Municipios, México, Edición INAFED, 2011.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Manual de Transferencias Federales para Municipios, México, Edición INAFED, 2012.

REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES.

Walter Astié-Burgos.¹

EL CAMBIANTE CONTEXTO GLOBAL.

Uno de los rasgos distintivos del escenario internacional siempre ha sido su perpetua evolución y transformación, pero a diferencia de lo que ocurría en épocas pasadas, desde el siglo XX su modificación ha sido cada vez más acelerada y profunda. Así, la Primera Guerra Mundial de 1914-1918 liquidó violentamente el largo periodo de relativa paz establecido en 1815 por el Congreso de Viena, y tras la dramática inestabilidad que se vivió en la posguerra durante los años de la acertadamente llamada “era de las grandes catástrofes,” en 1939 estalló una nueva conflagración global que, de nueva cuenta, alteró el orden internacional.

Aún no había concluido la Segunda Guerra Mundial cuando, en 1945, se inició otra contienda —la más larga de todas— que se prolongó hasta 1989; año emblemático en el que se inició la nueva etapa de la posguerra fría que estamos viviendo. Aunque muchas y muy variadas fueron las causas de todas esas veloces y sangrientas mutaciones, en el fondo fueron consecuencia de las dos grandes revoluciones ocurridas en la época moderna: la economía propiciada por revolución industrial surgida en Inglaterra a finales del siglo XVIII, y la política desatada por la Revolución Francesa de 1789-1799.

Ambas no sólo cimbraron los cimientos de la civilización occidental, sino que como Europa, merced a sus mayores avances económicos, técnicos, científicos, bélicos, etc., y a que dominaba la política mundial a través de sus imperios coloniales, tuvieron repercusiones de dimensiones planetarias. Dichas revoluciones desataron poderosas fuerzas de cambio cuyos efectos, en términos de un imparable progreso y modernización, continuamos experimentando.

¹Internacionalista, Embajador de carrera del Servicio Exterior Mexicano, profesor universitario y escritor. Estudió la licenciatura en Ciencias Diplomáticas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y realizó estudios de posgrado en Venezuela, Gran Bretaña y Bélgica. Como miembro de carrera del Servicio Exterior Mexicano estuvo adscrito a las representaciones de México ante la FAO en Roma, así como ante los gobiernos de Gran Bretaña, Bélgica, Luxemburgo y Washington. Fue Director General para América del Norte y de la Academia Diplomática del Instituto Matías Romero de la SRE. Embajador alterno en Washington, Embajador titular en Dinamarca y Honduras. Delegado de la SRE en el estado de Morelos y Coordinador de Asesores del Director General de Caminos y Puentes Federales. Profesor en la UNAM, la Universidad Iberoamericana, el ITAM, el Tecnológico de Monterrey, el CIDE y la Universidad Anáhuac del Sur. Ha publicado doce libros sobre temas internacionales.

En suma, el siglo XX se caracterizó por un prolongado estadio de guerra durante el cual, en cinco ocasiones consecutivas, se alteró la estructura de las relaciones internacionales y el balance del poder mundial. En atención a que dicho periodo bélico fue el rasgo definitorio del siglo pasado, puesto que se inició en 1914 y concluyó hasta 1989, se considera fue una muy corta centuria la cual, sin embargo, igualmente fue, en toda la extensión de la palabra “revolucionaria”,² porque a la par de la destrucción y devastación tuvieron lugar los más espectaculares avances en todos los órdenes que el ser humano haya jamás alcanzado. Como lo resumió certeramente el gran escritor austriaco Stefan Zweig:³ “*la humanidad, como conjunto, jamás se había mostrado más infernal, pero al mismo tiempo nunca había logrado conquistas tan próximas a lo divino.*”⁴

La más extensa de esas tres guerras, la Guerra Fría (dos fueron “calientes” y una “fría” puesto que afortunadamente nunca se peleó), tuvo tres distintas etapas. La primera comenzó en 1945 cuando los tres grandes aliados en la pasada conflagración (Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética) dejaron ser tales para convertirse en mortales enemigos, desatándose el periodo de la confrontación Este-Oeste que dividió al mundo de forma bipolar y durante el cual, a causa de la desenfrenada carrera armamentista convencional y nuclear, el planeta corrió el peligro de la hecatombe final.

Esta primera etapa alcanzó su clímax en 1962 con la crisis de los misiles nucleares instalados por Moscú en Cuba, que fue el momento más riesgoso de toda la Guerra Fría. Gracias al entendimiento de última hora alcanzado por John F. Kennedy y Nikita Jrushchov se desactivó la crisis, y también se inició un segundo periodo llamado de la “detente”, durante el cual, si bien no concluyó el enfrentamiento entre las dos superpotencias, si emergió un periodo de distensión derivado del mayor dialogo y de las negociaciones de desarme entre ellas. La detente finalizó con la llegada al poder, en 1981, de Ronald Reagan y su equipo conservador, quienes reavivaron las fricciones con Moscú y emprendieron un nuevo programa de rearme masivo, en el que sobresalió la fabricación de una nueva generación de armas de alta tecnología en el espacio llamada *Strategic Defense Initiative* (SDI); popularmente conocida como la guerra de las galaxias o de las estrellas. Como para esas fechas la Unión Soviética de Mijail Gorbachov ya se encontraba en franca decadencia política y económica y no podía responder al nuevo desafío que le hacía Washington con la SDI, prefirió llegar a un entendimiento con su gran rival. Paralelamente, su fracasada política reformista a

² Gabriel Tortella, “La Revolución del Siglo XX: capitalismo, comunismo y democracia.” Madrid, Grupo Santillana de Ediciones, 2000. p. 17-18.

³ Por ser judío, fue uno de los millones de víctimas del nazismo, ya que tuvo que huir a Brasil donde, abatido por el destierro y la depresión, en 1941 se suicidó junto con su esposa.

⁴ Citado en Gabriel Tortella, *op. cit* pp. 17-18.

través de la *Perestroika* (reforma) y del *Glasnost* (apertura) para revitalizar el sistema comunista, propició que, entre 1990 y 1992, desapareciera dicho sistema y la propia Unión Soviética. Ello desató una reacción en cadena que condujo a la extinción de los demás regímenes socialistas en Europa del Este y de la propia Guerra Fría, ya que lo que la había originado en 1945, la rivalidad entre EUA y la URRSS, cesó de existir.

Frente a esas vertiginosas alteraciones del orden mundial, los miembros de la comunidad internacional, necesaria y obligadamente, se vieron precisados a ir adaptando su política exterior para encarar los desafíos de las atribuladas realidades del momento. Ese, por supuesto, fue el caso de México, cuyos gobiernos no sólo buscaron la mejor forma de adecuar su actuación a los constantes cambios, sino también en beneficio de los intereses nacionales, sacar provecho de las oportunidades que el propio proceso de mutaciones trajo consigo. Si bien “la defensa de la soberanía ha sido una constante en la historia del país” la forma de defenderla ha demandado una permanente “adaptación a las cambiantes condiciones del mundo.”⁵

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo del presente ensayo es realizar un sintético análisis crítico sobre cómo ha evolucionado nuestra política exterior, sobre la manera en que se ha ido adaptando a las coyunturas internacionales, y sobre la forma en que se ha tratado de aprovechar las oportunidades que las alteraciones han traído aparejadas, destacándose los éxitos y los fracasos que se han tenido. En términos muy generales se examinará el periodo de las tres guerras mundiales del siglo pasado hasta gran la crisis de los misiles nucleares soviéticos instalados en Cuba, y con mucho mayor detalle el que abarca, desde el gobierno del presidente Adolfo López Mateos hasta la fecha.

UNA POLÍTICA EXTERIOR EN PERMANENTE EVOLUCIÓN Y ADAPTACIÓN.

NEUTRALIDAD, BELIGERANCIA Y AISLAMIENTO.

El corto siglo XX iniciado en 1914 con la Primera Guerra Mundial, coincidió con el estallido de la Revolución mexicana en 1910, de manera que nuestra conducta externa en mucho estuvo determinada por la problemática doméstica. Dicha conducta se apuntaló en una serie de principios que, tanto se elaboraron en el siglo XIX en respuesta a las dificultades externas que el país confrontó desde la independencia alcanzada en 1821 —especialmente de cara a traumáticos episodios como la guerra

⁵Jorge Schiavon et al, “En busca de una Nación Soberna. Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX.” México, SRE/CIDE, 2006. p. 25.

con Estados Unidos de 1847 y la intervención francesa iniciada en 1862—, como fueron diseñados en los propios años revolucionarios ante los problemas surgidos con algunas grandes potencias.

Los principios básicos fueron el de la libre autodeterminación, la no intervención y la solución pacífica de las controversias, pero si bien a partir de esos años se convirtieron en el sustento de nuestra política exterior, el inestable panorama internacional descrito hizo necesario que se tuviera que acompañar de acciones y estrategias pragmáticas. Teniendo en cuenta que, como se indicó, la convulsiva vida interna de la nación coincidió con la aún más convulsiva situación externa, la posición más sensata y realista fue la de, a pesar de las presiones de Estados Unidos, de la Alemana Imperial o de la Gran Bretaña, mantenerse neutral frente al conflicto global. Lo anterior no fue una decisión fácil ni carente de grandes riesgos, por lo que se tuvo que desplegar una hábil e ingeniosa diplomacia para no entrar en conflicto con esas potencias. Gracias a esto último “el gobierno mexicano, al que las grandes potencias veían únicamente como un instrumento maleable para sus propias políticas, logró invertir los papeles y explotar en su beneficio las rivalidades de aquellas. Ni los planes norteamericanos, ni los británicos, ni los alemanes dieron los frutos apetecidos. Carranza, sin embargo, obtuvo el retiro de la expedición norteamericana [comandada por el general John Pershing⁶], la abstención alemana en cuanto a las actividades de sabotaje y, por último, la neutralidad de su propio país.”⁷

En síntesis, en esos complicados años se forjaron y definieron las bases de “la política exterior de la Revolución Mexicana, así como los medios legales y doctrinales para defender la soberanía nacional”⁸ e igualmente se aprendió que empleando una diplomacia hábil e inteligente era posible sortear coyunturas peligrosas y amenazantes para los intereses nacionales.

Sin embargo, de la neutralidad se pasó a la beligerancia en la Segunda Guerra Mundial, lo que en mucho se debió a la mayor armonía que se registró en las relaciones bilaterales con Estados Unidos en el contexto de la “Política del buen vecino” del presidente Franklin D. Roosevelt que, entre otras cosas, se reflejó en la “tolerancia” que mostró frente a la decisión del presidente Lázaro Cárdenas de expropiar, en 1938, las empresas petroleras extranjeras que operaban en el país. Este episodio demostró que incluso en situaciones dramáticas se pueden encontrar oportunidades para la política exterior, pues Cárdenas supo aprovechar la coyuntura internacional para proceder a dicha

⁶Esa fue provocada por el ataque que Francisco Villa perpetró contra el poblado de Columbus, Nuevo México, en marzo de 1916.

⁷Friedrich Katz “La Guerra Secreta en México.” México, Ediciones Era, 1993. Tomo II p. 226.

⁸Gastón García Cantú.” Las Invasiones Norteamericanas en México.” México, Fondo de Cultura Económica, 1991. p. 265.

nacionalización, lo que en otras circunstancias hubiera sido imposible de realizar, o provocado una aguerrida reacción del Coloso del Norte. Lo anterior, aunado a las brutalidades cometidas por las potencias del Eje —frente a las cuales México no pudo permanecer indiferente—⁹ y a la agresión de la Alemania nazi contra dos buques tanque de Petróleos Mexicanos, crearon las condiciones para que asumiéramos el papel de beligerante. El presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), enfatizando que “la guerra que México hubiera querido proscribir para siempre de los métodos de la convivencia civilizada, pero que, en casos como el presente y en el actual desorden del mundo, constituye el único medio de afirmar nuestro derecho a la independencia y de conservar intacta la dignidad de la República”¹⁰, en mayo de 1942 declaró la guerra al Eje, con lo que abandonamos nuestra tradicional neutralidad frente a las luchas hegemónicas de las grandes potencias.

Al concluir la segunda confrontación global en 1945 y emerger el nuevo panorama de la Guerra Fría, México nuevamente se vio precisado a modificar su posición. La razón fue que se consideró que los intereses nacionales estarían mejor resguardados si el país se mantenía, lo más que fuera posible, ajeno al enfrentamiento bipolar Este-Oeste que se había iniciado. Lo uno, para concentrarse en su proyecto de desarrollo socioeconómico interno y afianzar la paz doméstica que finalmente se había alcanzado después de los agitados años de la revolución, y lo otro para no hacerse partícipe de una nueva lucha por la hegemonía mundial que le era totalmente ajena.

Acorde con lo anterior, México y las demás naciones latinoamericanas deseaban que, en la posguerra, la cooperación continental se centrara en la ayuda económica para el desarrollo, y con ese propósito se celebró en nuestro país la “Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Paz y la Guerra (Conferencia de Chapultepec) a principios de 1945. Pero como en la misma Washington dejó ver que su intención era forjar una nueva alianza contra su también nuevo enemigo, la Unión Soviética y el comunismo, y comenzó a dar pasos concretos en esa dirección impulsando la suscripción, en 1947, del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR), y la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) mediante el Pacto de Bogotá de 1948, la estrecha alianza forjada en la pasada guerra tocó a su fin. En virtud de que esos mecanismos regionales sirvieron para aplacar todo movimiento disidente, popular o social que afectara los intereses políticos y económicos de la gran potencia, México asumió en ellos una

⁹ Si bien México no se involucró directamente en el conflicto europeo, sí asumió posiciones y condujo acciones que patentaron su rechazo a las atrocidades del Eje, como fueron la fuerte condena que hizo a su expansionismo territorial en la Sociedad de las Naciones, el respaldo brindado a la República española, la protección y asilo que concedió a refugiados españoles, judíos y de otras nacionalidades a través de nuestro consulado en Marsella, etc.

¹⁰ Párrafo del discurso de Ávila Camacho del 28 de mayo de 1942, con el que justificó la decisión de entrar en la guerra. Cfr. Ver [//www.inep.org/content/view/1354/87/](http://www.inep.org/content/view/1354/87/)

posición defensiva y de marcado acento legalista para tratar de evitar, hasta donde fuera posible, que se atentara contra el principio de la libre autodeterminación de los pueblos del continente.

Ante el hecho de que en esos años proliferaron los regímenes autoritarios y militares —en muchos casos impuestos por un EUA que nunca reparó en cuestiones torales como los de la democracia y el respeto de los derechos humanos—, México prácticamente quedó aislado en el ámbito regional. Dadas esas limitaciones que impedían conducir una política exterior más activa e independiente, se recurrió a la Organización de las Naciones Unidas creada en 1945, porque en ella prevalecía mayor pluralismo y apertura. Nuestra acotada actuación bilateral y regional contrastó notoriamente con el gran activismo que despegamos en los foros de la organización mundial que permitían márgenes de maniobra más amplios. En mucho ello explica que nuestra diplomacia multilateral alcanzara gran prestigio y reconocimiento, como lo demuestra el hecho de que el primer Premio Nobel que recibimos se otorgó, en 1982, a Don Alfonso García Robles por su tenaz labor en el campo del desarme auspiciado por la propia ONU.

ACTIVISMO INTERNACIONAL.

Como se destacó inicialmente, ese primer periodo de la Guerra Fría fue el más difícil de la misma puesto que, por una parte las tensiones entre las superpotencias bien pudieron desembocar en una tercera guerra mundial de carácter nuclear y, por la otra, cualquier iniciativa corría el riesgo de ser interpretada como un gesto de disidencia o de simpatía para el campo enemigo. No obstante, la propia dinámica del sistema internacional irremediablemente condujo al resquebrajamiento de la asfixiante bipolaridad iniciada en 1945, siendo el punto de quiebre la crisis de los misiles soviéticos instalados en Cuba en 1982. Tanto la solución pacífica de dicha crisis, como el hecho de que en el bloque occidental se registrara una escisión cuando el Presidente Charles de Gaulle comenzó a seguir una política exterior independiente dentro del mismo, y en el bloque comunista tuviera lugar el cisma sino-soviético, debilitaron el monolitismo en ambos campos, abriéndose oportunidades para que otros países pudieran comenzar a actuar con mayor libertad frente a las dos superpotencias.

Las nuevas posibilidades fueron aprovechadas por el gobierno del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), quien comenzó a imprimir a nuestra actuación externa un dinamismo hasta el momento desconocido. A fin de buscar nuevos socios políticos y estratégicos, así como para diversificar nuestras relaciones comerciales, financieras, turísticas, educativas, culturales, etc., emprendió una serie de viajes internacionales

que marcaron el inicio de la “diplomacia presidencial” que, en lo sucesivo, ya formaría parte de nuestra política exterior. Por primera vez en nuestra historia un mandatario en funciones visitó Argentina, Brasil, Chile, Perú, Venezuela, Filipinas, India, Japón, la República Federal de Alemania, los Países Bajos y Francia. En contrapartida, vinieron a la capital de la nación los dirigentes de Canadá, Cuba, Francia, Indonesia, el Vicepresidente de la Unión Soviética, etc. Lo anterior fue una gran novedad, puesto que los encuentros presidenciales se habían limitado a los realizados con los ocupantes de la Casa Blanca.

La principal problemática que en esos años se confrontó fue la de los misiles nucleares soviéticos en Cuba. El rechazo, presiones y hostigamiento de Washington a la Cuba revolucionaria porque siguió una política nacionalista y de expropiación de empresas privadas, provocaron que los gobiernos de Eisenhower y Kennedy empujaran a Fidel Castro “a los brazos de los soviéticos”,¹¹ ya que fue la única y radical alternativa que encontró para que la revolución sobreviviera. A cambio del generoso apoyo que Moscú comenzó a brindar a la isla caribeña, exigió se le permitiera instalar misiles nucleares de corto y mediano alcance, con lo cual el focalizado diferendo estadounidense-cubano se ubicó de lleno en la órbita de la confrontación bipolar Este-Oeste.

La posición mexicana respecto a la gesta revolucionaria de Castro se apegó a los tradicionales principios de la libre autodeterminación de los pueblos y de la no intervención en los asuntos internos de otras naciones, lo que explicablemente ocasionó el malestar de Washington. Entre otros, México se opuso a que Cuba fuera expulsada de la OEA, e igualmente se negó a romper relaciones diplomáticas con ella. En lo tocante al emplazamiento de los mencionados misiles, sin embargo, el gobierno mexicano respaldó las acciones de Washington destinadas a forzar su retiro, porque ello ponía en riesgo la seguridad de todo el continente, incluyendo la de nuestro país. Tal como lo precisó el entonces canciller, Don Manuel Tello padre: el respaldo político que se brindaba a la gesta revolucionaria cubana tenía como límite el no llegar a comprometer “los intereses superiores de México”.¹²

A pesar de las diferencias con Washington, a la larga nuestra posición independiente fue sumamente útil para la superpotencia, puesto que por varios años los presidentes mexicanos fungieron como puente de comunicación y mediación entre los incomunicados Washington y La Habana.

¹¹ John Prados, “Presidents’ Secret Wars: CIA and Pentagon covert operations from World War II through the Persian Gulf War.” Chicago, Ivan R. Dee Publishers, 1996. p. 192..

¹² Manuel Tello, “México: una posición internacional.” México, Cuadernos Joaquín Mortiz, 1972. P. 196.

De acuerdo al carácter más austero de sucesor, y también con la intención de apaciguar la inquietud de la opinión pública que, acostumbrada al ensimismamiento del país, no comprendía cabalmente la necesidad del activismo de López Mateos —que recibió el mote de “López Paseos”—, Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) limitó su actividad externa. Aun así, tomó más modestas pero no menos importantes iniciativas, como la de ser el primer presidente que visitó a nuestros olvidados vecinos de Centroamérica, cuyos mandatarios igualmente, por primera vez, vinieron al país. Adicionalmente y teniendo presente la reciente crisis cubana, durante su gestión México se anotó un importante éxito diplomático al auspiciar la aprobación del Tratado para la Desnuclearización de América Latina de 1967 (Tratado de Tlatelolco), que creó la primera zona habitada del planeta libre de armas nucleares. En entonces Secretario General de la ONU, U Than, calificó dicho tratado como “un acontecimiento de significación histórica en el esfuerzo mundial para evitar la proliferación y detener la carrera de las armas nucleares.”¹³

Por otra parte, en 1968 le correspondió celebrar la XIX Olimpiada que, como parte de la política para promover la imagen del país había conseguido su antecesor. Dicho evento deportivo acaparó la atención de la opinión pública mundial porque no era usual que un país en vías de desarrollo lo realizara.¹⁴ Lamentablemente, ello tuvo efectos contraproducentes en razón de los trágicos acontecimientos del dos de octubre acaecidos en Tlatelolco, que dañaron la reputación de México y de Díaz Ordaz. Para desgracia del país, esta fue la primera de varias crisis de fin de sexenio, que aunque fueron de carácter interno, inevitablemente incidieron de manera negativa nuestra imagen externa.

La política exterior del presidente Luis Echeverría (1970-1976) —tal vez como parte de su estrategia para recuperar la perdida credibilidad internacional— se singularizó por un gran activismo que superó al de López Mateos. Realizó 13 giras presidenciales a 37 países que incluyeron naciones antes no visitadas como la República Popular de China, la República Democrática de Alemania, Rumanía, el Vaticano,¹⁵ Gran Bretaña, Bélgica, la Unión Soviética, Austria, Yugoslavia, Italia, Cuba, Ecuador, Brasil, Jamaica, Guyana, Trinidad y Tobago, Argelia, Egipto, Kuwait, Arabia Saudita, Israel, Irán, Sri Lanka, Tanzania y Senegal, y de la misma manera se establecieron —o restablecieron— relaciones diplomáticas con 64 naciones. En el ámbito multilateral —regional y universal— se presentaron gran número de iniciativas, entre las que

¹³Alfonso García Robles, “El Tratado de Tlatelolco.” México, El Colegio de México, 1967.

¹⁴Desde 1896 en que se celebró en Grecia la primera olimpiada de la época moderna, la de México fue la primera que tuvo lugar en un país —a excepción hecha de Grecia— que no era una potencia adelantada e industrializada..

¹⁵A pesar de que no teníamos relaciones diplomáticas, la visita de Echeverría tuvo el propósito de agradecer al Papa el respaldo brindado a la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados.

destacaron la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Naviera del Caribe (NAMUCAR), el Banco Mundial de Alimentos, el Sistema para el Desarrollo del Tercer Mundo, la Universidad del Tercer Mundo, etc.

De nueva cuenta el final de su gestión fue marcado por una serie de problemas políticos, y especialmente económicos, que obligaron a recurrir al apoyo del Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, con todas las implicaciones que ello tiene para el libre ejercicio de la soberanía. En este caso se desplegó un desmedido activismo que rebasó las capacidades y posibilidades reales del país, tanto para desenvolverse en el escenario internacional, como para poder incidir en los problemas existentes en el mismo. Ejemplo de ello fueron los fallidos intentos del mandatario para mediar entre los líderes de Israel y Egipto, o para obtener el Premio Nobel de la Paz y la Secretaría General de la ONU. A mayor abundamiento, algunas de sus acciones tuvieron efectos perjudiciales, como fue la inesperada renuncia a los derechos históricos de México sobre el territorio de Belice, que estuvo a punto de provocar un choque armado entre Guatemala y la Gran Bretaña, o la solicitud presentada al Consejo de Seguridad de la ONU para que realizara una reunión de emergencia a fin de debatir la decisión del gobierno español de Francisco Franco —con el que no teníamos relaciones diplomáticas— de sentenciar a muerte a cinco jóvenes vascos acusados de terroristas.

El caso más grave se suscitó por la decisión de su gobierno de votar favorablemente la resolución que, las delegaciones árabes, presentaron inopinadamente durante el desarrollo de los trabajos de la primera Conferencia de la Mujer de la ONU realizada en México durante 1975, que calificaba al sionismo como una forma de discriminación. Por innecesariamente tomarse partido en un complicado problema ajeno y distante, que no incidía en forma directa en nuestros intereses nacionales, la comunidad judía de Estados Unidos suspendió negocios y viajes de turismo con México: se cancelaron más de 30 mil reservaciones hoteleras y diversas convenciones ya organizadas, lo que redujo el flujo turístico en un 7%.¹⁶

El maestro Mario Ojeda escribió sobre el particular: “con el tiempo llegó a ser tal el número de iniciativas y acciones del gobierno de Echeverría en materia internacional, que muchos no tenían una explicación clara para la opinión pública en cuanto al servicio o utilidad que podían representar para el país. En consecuencia, empezó a surgir una crítica a los excesos de la nueva política.”¹⁷ Al final de cuentas y como también lo

¹⁶ Walter Astié-Burgos, Encuentros y Desencuentros entre México y Estados Unidos en el Siglo XX. Del Porfiriato a la posguerra fría.” México, Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 230

¹⁷ Mario Ojeda, “Limites y Alcances de la política exterior de México.” México, El Colegio de México, 1976. p. 90

precisó Ojeda, todo ello simplemente mostró los verdaderos “límites y alcances”¹⁸ de nuestra política exterior, pues si bien se trató de sacar provecho de las posibilidades que ofrecía el debilitamiento de la bipolaridad, se cayó en excesos que impidieron aprovecharlas sensata y realistamente. Una de las mejores evaluaciones de la política exterior del sexenio la hizo Don Jorge Castañeda de la Rosa: “Buscamos nuevos socios comerciales, tratamos de diversificar nuestras relaciones económicas y financieras, y el país procuró establecer, estrechar y aun institucionalizar sus vínculos con los demás países en vías de desarrollo, sobre todo para reforzar la acción concertada del Tercer Mundo en el campo multilateral. Si bien el propósito de incrementar nuestros lazos de solidaridad con otras naciones en desarrollo era auténtico, justificado y necesario, esa política también perseguía fortalecer nuestra posición negociadora bilateral con Estados Unidos.

En este último objetivo no tuvimos éxito, simplemente debido a la realidad internacional, o si se quiere a las relaciones de poder que la definen. Una causa buena y justa no basta a veces para cambiar el *status quo* cuando éste favorece al poderoso, al menos en un periodo breve. Incluso la actitud retórica y militante de Echeverría, combinada con algunos errores de juicio —nuevamente el subdesarrollo en la raíz de nuestros intentos frustrados por superar al subdesarrollo— quizás haya tenido incluso un efecto contraproducente al irritar innecesariamente y alejar a los amigos y amigos potenciales, tanto en Estados Unidos como en el propio Tercer Mundo.”¹⁹

LA DIPLOMACIA DEL PETRÓLEO.

Frente a la delicada situación heredada de su antecesor, José López Portillo (1976-1982) inicialmente se mostró muy cauteloso en lo tocante al quehacer externo, pero posteriormente y merced a los importantes yacimientos petroleros que se descubrieron en la región de La Reforma y en Campeche, reanudó con brío el activismo. Ejemplo de ello fue la iniciativa que se presentó en la Asamblea General de la ONU en 1979 para elaborar un plan global de energía, la participación mexicana en la VI Conferencia Cumbre de los Países No Alineados que tuvo lugar en La Habana en ese mismo año; la celebración de la “Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo” en Cancún durante 1981 que persiguió la reactivación del estancado dialogo norte-sur en la que participaron 22 jefes de Estado y de gobierno; se ocupó el asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU correspondiente a América Latina; se creó la Comisión

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ Jorge Castañeda de la Rosa, “En busca de una posición ante Estados Unidos”, en El Día, “Testimonios y documentos.” México, sábado 26 de mayo de 1979. p. 20.

Binacional México-Estados Unidos como el mecanismo bilateral de concertación más importante entre los dos países —hoy desafortunadamente inactiva—,²⁰ etc.

Un tema al que se le dio particular atención fue el de Centroamérica, para lo cual México abandonó su tradicional alejamiento de nuestros vecinos de la frontera sur. A raíz del encuentro de López Portillo con el presidente de Costa Rica, Rodrigo Carazo Odio, rompimos las relaciones diplomáticas con el legendario dictador de Nicaragua Anastasio Somoza, y comenzamos a brindar un sustancial apoyo político y económico al gobierno revolucionario de los sandinistas.

La nueva orientación de nuestra diplomacia respecto al Istmo Centroamericano, que se apartaba del principio de no intervención en los asuntos domésticos de otros países y de la Doctrina Estrada que nos inhibía de extender, o de no extender, nuestro reconocimiento a los gobiernos surgidos de cambios abruptos no constitucionales, se confirmó cuando, en 1980, los gobiernos mexicano y francés emitieron una declaración reconociendo al movimiento guerrillero FMNL-FDR como una fuerza política representativa que debería tomarse en cuenta para la solución del largo conflicto que afectaba a El Salvador. Como ello coincidió con la llegada a la Casa Blanca del ultraconservador Ronald Reagan, con el fin de la detente, con el recrudecimiento de las tensiones entre Washinton y Moscú, y con la circunstancia de que la problemática centroamericana pasó a convertirse en la última gran crisis de la larga Guerra Fría,²¹ otra vez se tensó nuestra relación prioritaria.

“La segunda vuelta de la Guerra Fría” se inició con la llegada al poder de Ronald Reagan y toda la atención política de su administración se centró en combatir al imperio del mal, representado por la Unión Soviética y sus satélites. Toda acción política exterior estadounidense estaba influida y condicionada por la necesidad de limitar y derrotar a lo que juzgaba como el expansionismo soviético. Pero la obsesión contra Moscú tuvo un doble efecto en América Latina: trasladar el pleito entre las dos grandes potencias al territorio latinoamericano y, como consecuencia de ello, atribuir una importancia desmedida a la penetración soviética en la zona, fuese real o imaginada, en grave detrimento de los asuntos que tenían importancia intrínseca para América Latina. Se inició así la persecución del fantasma del comunismo, hostigándolo por toda la región centroamericana y concediéndole un lugar desproporcionado en la relación con los gobiernos centroamericanos.”²²

²⁰ Walter Astié-Burgos *op. cit.*

²¹ Ello se debió a que como Moscú y La Habana apoyaron al gobierno sandinista de Nicaragua que tomó el poder tras el derrocamiento del dictador Anastasio Somoza, Washington tuvo miedo que Nicaragua se convirtiera en una segunda Cuba socialista. Sin embargo, Ronald Reagan igualmente utilizó esa situación con fines domésticos para justificar su descomunal gasto de defensa frente al supuesto peligro comunista de la época.

²² Bernardo Sepúlveda Amor, “Los Intereses de la Política Exterior”, en Cesar Sepúlveda Coord., “La Política Internacional de México en el decenio de los ochenta.” México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 41.

De esta suerte, las encontradas posiciones de México y de Estados Unidos y sus aliados en la región, comenzaron a entrar en conflicto, registrándose “uno de los momentos de mayor aislamiento político para la diplomacia mexicana.”²³

Como se recuerda, la caída de los precios del petróleo y el incremento de las tasas de interés de la descomunal deuda pública que se contrató en esos años (en 1982 alcanzó la estratosférica suma de 91,000 MD²⁴), condujeron a la más grave de todas las crisis de fin de sexenio que hasta el momento se habían tenido, con lo que “el as de la nueva política exterior mexicana de López Portillo empezó a ver su peso relativizado.”²⁵

Amén de los estragos domésticos derivados de la crisis, tuvimos el muy dudoso mérito de haber iniciado la crisis global de las deudas externas, que constituyó un parteaguas en la historia del final del siglo XX pues, por una parte, en lo sucesivo el problema del endeudamiento de un gran número de países de América Latina, África y Asia figuró destacadamente en la agenda mundial y, por la otra, el masivo rescate financiero que Washington, el FMI, el Banco Mundial y la banca privada nos tuvieron que brindar, ocasionó que las posibilidades de nuestra política exterior se vieran sumamente acotadas. Repitiendo la frase de Don Jorge Castañeda: nuevamente el subdesarrollo en nuestros frustrados esfuerzos por salir de él.

AUSTERIDAD, DEUDA Y CRISIS CENTROAMERICANA.

Al ocupar la presidencia Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) “tuvo que encarar una tremenda crisis. El mandatario que supuestamente debería haber estado destinado para ‘administrar la abundancia’ derivada de los recursos petroleros, tuvo que administrar la escasez, la austeridad y múltiples problemas domésticos y externos.”²⁶

Aunque la continua renegociación de la deuda y, paralelamente, el tratar de sacar al país de la profunda recesión económica en que había caído, fueron las grandes prioridades del sexenio, la cuestión centroamericana no pudo desatenderse, pues como la situación se continuaba deteriorando, ello “inevitablemente podía derivar en una guerra regional que afectaría los intereses de México.”²⁷ Por consiguiente, dos fueron los grandes temas que la política exterior tuvo que abordar simultáneamente, mismos que se combinaron en forma muy complicada dado que en los dos figuraba

²³ Carlos Rico, “De la Guerra al Mundo Bipolar” en “México y el Mundo: historia de sus Relaciones Exteriores.” México, Senado de la República, 2000., p.96.

²⁴ Miguel de la Madrid, ponencia presentada en la Universidad de Georgetown el 9 de mayo de 1997.

²⁵ Carlos Rico, *op. cit.* p.111.

²⁶ Walter Astié-Burgos *op. cit.* p.264.

²⁷ *Ibidem* p. 271.

centralmente nuestro principal socio externo; Estados Unidos. Como lo destacó Bernardo Sepúlveda, quien en esos años se desempeñó como Secretario de Relaciones Exteriores, respecto al primer problema: “en época de crisis, el tema de la deuda externa abandona su recinto estrictamente financiero para convertirse en un asunto de política exterior y de seguridad nacional.”²⁸

Y en relación al segundo: “durante el decenio de los ochenta el conflicto centroamericano puso en riesgo intereses mexicanos fundamentales. La carrera armamentista en la región provocó una muy seria preocupación en México, al reunir algunos ejércitos centroamericanos un poderío bélico considerable que, al incrementarse gradualmente, representaría un desequilibrio en el balance militar de la zona. Se introdujo armamento cada vez más sofisticado, aunque debe reconocerse que no en todos los casos su radio de acción hubiese alcanzado territorio mexicano. Pero, por ejemplo, la fuerza aérea hondureña contó, gracias al gobierno estadounidense, con una flotilla de aviones con autonomía de vuelo suficiente como para poner en riesgo zonas estratégicas del sureste mexicano.”²⁹

La estrategia que siguió el gobierno mexicano fue separar las negociaciones en el ámbito financiero de las del campo de la política exterior, a efecto de que lo uno no contaminara lo otro, lo que, coincidentemente, también fue el pragmático parecer de los estadounidenses. A pesar de las presiones de los grupos más radicales del equipo de Reagan para vincular ambas cosas a efecto de forzar a México modificar sus posturas en el Istmo centroamericano, sensatamente eso nunca ocurrió, ya que en la cuestión de la deuda estaban de por medio intereses económicos de gran peso para la superpotencia.

En tanto, la renegociación de nuestros descomunales créditos procedieron en forma más o menos armoniosa mediante la implementación de los planes Brady y Baker, en lo tocante a América Central fue imposible encontrar puntos de convergencia. La intención de Washington era continuar hostigando³⁰ al gobierno sandinista de Nicaragua, que estaba recibiendo apoyo de La Habana y de Moscú, hasta que desalojara el poder, de suerte que la labor del Grupo de Contadora —conformado por México, Colombia, Venezuela y Panamá— que impulsaba una solución negociada entre todas las naciones del área se presentaba como un obstáculo para ello.

El diferendo regional no tardó en transformarse en bilateral, ya que se condujeron sistemáticos ataques mediáticos y filtraciones a la prensa contra el gobierno de México

²⁸ Bernardo Sepúlveda op. cit p. 43.

²⁹ *Ibidem* pp. 23-24.

³⁰ La CIA organizó, entrenó y financió una fuerza contrarrevolucionaria en territorio hondureño que recibió el nombre de “La Contra”, cuyo propósito fue, mediante acciones guerrilleras y terroristas, derrocar al gobierno sandinista de Nicaragua.

por su supuesta inclinación comunista, por la corrupción, la falta de democracia, el narcotráfico, etc., que se complicaron mayormente por el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena y las nocivas audiencias senatoriales organizadas por el senador ultraconservador Jesse Helms. Pese a todo y aunque el Grupo de Contadora no logró sus objetivos, la crisis centroamericana se resolvió en forma pacífica,³¹ se hicieron sustanciales avances en la cuestión de la deuda, y al final se realizó un último encuentro presidencial entre Reagan y De la Madrid en febrero de 1988, que fundamentalmente persiguió la meta de volver a colocar las relaciones bilaterales en su cauce normal.³²

Otro aspecto importante del sexenio delamadrista fue la decisión de incorporar a nuestra Carta Magna los principios tradicionales de política exterior. Ello se hizo bajo la lógica de que, por una parte, durante largo tiempo, ya habían venido normando satisfactoria y exitosamente nuestra conducta externa. Por la otra, debido a que las condiciones externas, especialmente las de tipo geopolítico que les dio validez continuaban vigentes.

Ciertamente el escenario internacional ha estado en constante modificación, pero la realidad es que sus características esenciales y la forma como se conducen los nexos interestatales no se han alterado en lo sustancial, puesto que siguen prevaleciendo las relaciones de poder y fuerza. Bernardo Sepúlveda, actualmente juez de la Corte Internacional de Justicia de la ONU, señaló en relación a la decisión de incorporar dichos principios en el inciso X del artículo 89 de nuestra constitución política:

el interés vital del estado mexicano se identifica también con el respeto y cumplimiento de un conjunto de principios de política exterior que ya son parte de nuestro orden constitucional y que otorgan sentido y propósito a la acción externa de México. Insistir en la validez y en la aplicación de los principios no es un simple pronunciamiento retórico. Más allá de los formalismos, el contenido real de los principios corresponde íntimamente a la naturaleza misma de los intereses nacionales. Esos intereses nacionales se encuentran imbricados en siete principios tradicionales que son la expresión de nuestra política exterior, y que comprenden la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la

³¹Un acuerdo regional de paz, impulsado por los presidentes de Guatemala Vinicio Cerezo, el de Costa Rica Oscar Arias y diversos congresistas estadounidenses, fue firmado en Esquipulas, Guatemala, en 1986, pero lo que principalmente puso fin a la crisis centroamericana fue la salida del poder del presidente sandinista Daniel Ortega con el triunfo de Violeta Chamorro en las elecciones de 1990.

³²Información más detallada sobre las tensiones bilaterales de esos años se proporcionan en el libro del autor de este ensayo intitulado: "México y Estados Unidos: entre la cooperación y el desacuerdo", publicado por Siglo XXI en 1998.

solución pacífica de las controversias, la prohibición del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacional. Si cualquiera de esos principios se violara en perjuicio del Estado mexicano, el interés nacional sufriría de manera directa e inmediata.”³³

En lo tocante a ciertas críticas que se han hecho a dichos principios por considerárseles demasiado legalistas, carentes de contenido práctico o por supuestamente ya no ser operantes en la época de la globalización, Sepúlveda añade que, además de que el respeto al Derecho Internacional —del cual forman parte esos principios— evidentemente es parte de nuestro interés nacional, por razones eminentemente prácticas y realistas difícilmente la nación mexicana “puede darse el lujo de desperdiciar un sistema de normas imperativas que, en el orden internacional, le otorgan una protección esencial.”³⁴

LOS GRANDES BLOQUES ECONÓMICOS REGIONALES.

Uno de los fenómenos distintivos del globalizado sistema internacional de los últimos años ha sido la aparición de los grandes bloques económicos regionales que comenzaron a proliferar, en todos los continentes, desde que se fundó la Comunidad Económica Europea mediante el Tratado de Roma de 1957. México no se mantuvo ajeno a este proceso, pues en la época de López Mateos participamos en la creación de la Asociación Latinoamérica de Libre Comercio (ALALC) con la firma del Tratado de Montevideo de 1960. No obstante, este incipiente bloque económico no pudo alcanzar la meta de establecer una zona de libre comercio en un plazo de 12 años, por lo que más tarde fue transformada en la actual Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Sin embargo y como su avance tampoco fue sustancial, comenzaron a surgir otras alternativas regionales y subregionales como el Pacto Andino, el Mercado Común Sudamericano o el Mercado Común Centroamericano.

En el caso de México y como parte de las reformas estructurales que desde la época de Miguel Alemán de la Madrid se comenzaron a implantar de cara a las repetidas crisis económicas de fin de sexenio, e igualmente como resultado de los condicionamientos exigidos en las renegociaciones de la deuda y para otorgar los paquetes financieros de rescate, en 1986 México ingresó al GATT (fundado en 1948), con lo que se abandonó el modelo de mercado cerrado y de sustitución de importaciones.

³³ Bernardo Sepúlveda op. cit. pp. 17-18.

³⁴ *Ibidem* p. 18.

Con esa decisión tuvo lugar “la demolición del viejo modelo proteccionista”³⁵ y la economía nacional comenzó a convertirse en una de las más abiertas del mundo. Aunque primordialmente fue una trascendental decisión de política económica, necesariamente tuvo implicaciones para la política exterior, puesto que se le tenía que adaptar a la nueva realidad de tener un mercado nacional de tipo abierto incorporado a las grandes corrientes económicas de la época. No de menor importancia, en 1989 cayó el muro de Berlín que se considera un año emblemático en el fin de la larga Guerra Fría. Todo ello, en su conjunto, requería diseñar e implementar nuevas estrategias acordes a los radicales cambios acaecidos al interior del país y en el sistema internacional.

En consecuencia, el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) decidió aceptar la invitación que George Bush padre le había hecho en el primer encuentro que sostuvieron en Houston en noviembre de 1988, para iniciar negociaciones destinadas a crear una zona de libre comercio. Aunque originalmente éstas fueron de carácter bilateral porque EUA y Canadá ya contaban con un acuerdo de este tipo, acabaron siendo trilaterales a efecto de expandir ese régimen comercial a toda Norteamérica. Las negociaciones no fueron, como se esperaba, fáciles porque surgió una fuerte oposición al acuerdo de libre comercio —especialmente en EUA—, pero tras de tres complicados años se terminaron y el texto fue aprobado por los respectivos congresos, creándose lo que en su momento fue la zona de libre comercio más grande del mundo. Con el TLCAN se reconoció oficialmente el alto grado de integración económica que ya existía con EUA, y a la par nos incorporamos a una tendencia global para estar en aptitud de competir con los demás bloques económicos existentes, pero en cualquier forma se estimó que era necesario proseguir con la política para diversificar nuestras relaciones económicas. Con esa intención también se negociaron acuerdos de libre comercio con otras naciones, como fueron los concertados con Chile; Colombia y Venezuela; Bolivia y Costa Rica y otras naciones centroamericanas. De la misma manera se creó el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla para institucionalizar la cooperación con nuestros vecinos centroamericanos; ingresamos a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); al Banco Europeo de Desarrollo; se formalizó nuestra membresía en la APEC; a iniciativa de México se institucionalizó la Cumbre Iberoamericana, y se establecieron relaciones diplomáticas con 29 países. Por su parte, el presidente visitó oficialmente 66 naciones y sostuvo 392 encuentros con otros jefes de Estado y de gobierno.³⁶

³⁵Jorge Alcocer, “México: modernidad sin equidad.”, en Manuel Alcántara et al., “México frente al umbral del siglo XXI.” Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992. p.66.

³⁶Walter Astié- Burgos op cit pp. 369-370.

Toda esa impresionante actividad, al igual que en ocasiones pasadas, fue ensombrecida por los trágicos acontecimientos acaecidos en el último año del sexenio salinista, tales como los hasta el momento no debidamente esclarecidos levantamiento armado en Chiapas encabezado por el Subcomandante Marcos y asesinatos del Secretario General del PRI José Francisco Ruiz Massieu y del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio.

El remate fue el catastrófico “error de diciembre” acaecido durante el relevo presidencial que sumió al país en la más grave de todas las crisis económicas de los últimos años. Por su magnitud (el peso se devaluó frente al dólar hasta en un 120%)³⁷ y contagio, esta crisis económico-financiera fue calificada por el director-gerente del Fondo Monetario Internacional como la primera gran crisis del siglo XXI, ya que no tardó en propagarse, a través del “efecto tequila”, a muchas otras naciones. El descrédito personal del mandatario que había recibido “gran reconocimiento nacional e internacional,”³⁸ se patentizó en la imposibilidad de que pudiera materializarse su candidatura a la Secretaría General de la recientemente creada Organización Mundial de Comercio.

Como varios de sus predecesores, Ernesto Zedillo (1994-2000) se vio obligado a enfrentar una adversa situación y a negociar, como también ya había ocurrido más de una vez, un impresionante paquete de rescate (53 mil MD)³⁹ con el gobierno estadounidense y las instituciones financieras internacionales. “Ambas naciones vieron comprometidas sus soberanías a causa de los problemas financieros de México. El gobierno estadounidense se sintió comprometido a arriesgar el dinero de los contribuyentes fiscales. Las autoridades mexicanas pensaron que era necesario permitir a la Unión Americana y al FMI dictar muchas de las políticas económicas nacionales. Esa situación no fue agradable ni para México ni para Estados Unidos, pero ninguno de los dos países encontró otra alternativa aceptable.”⁴⁰

A pesar de que la situación restringía los márgenes de acción de la política exterior, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Ángel Gurría, precisó que el proyecto zedillista realizaría “un cambio sustancial en nuestra estrategia diplomática” con el fin de “capitalizar su condición de país latinoamericano, de integrante de la geografía y los mercados de América del Norte, de país ribereño y socio comercial de la Cuenca

³⁷ Carlos Salinas de Gortari, “Un paso difícil a la modernidad.” Estados Unidos, Plaza & Janéz Editores, 2000. p. 1133.

³⁸ Enrique Krauze, “México: *biography of power.*” *A History of Modern Mexico 1810-1996.* Nueva York, Harper Collins Publishers, 1997. pp.777-779 .

³⁹ El gobierno de Bill Clinton aportó 20,000 MD para el rescate (aunque sólo se llegaron a desembolsar 13, 500 MD) y el resto provino de las instituciones financieras internacionales.

⁴⁰ Sidney Weintraub, “Tratado de Libre Comercio y Soberanía”, en Mónica Vereá Coord., “Nueva Agenda Bilateral en la Relación México-EUA.” México, ITAM/UNAM/Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 98.

del Pacífico y también su antigua y profunda vinculación con Europa.”⁴¹ Al propio tiempo y teniendo en cuenta negativas experiencias pasadas derivadas del excesivo activismo, recalcó que “ello debe realizarse con gran habilidad diplomática y con una gran sensatez a fin de no afectar o entrar en contradicción con nuestras relaciones prioritarias en América del Norte.”⁴²

No obstante, en realidad “la política exterior de Zedillo fue prácticamente la continuación de la anterior, sólo que fue menos intensa debido a la poca capacidad de negociación internacional que provocó la crisis al principio de su administración.

La única acción de mayor relevancia fue la firma de un tratado de libre comercio con la Unión Europea, en donde México aceptaba la cláusula democrática, lo que para muchos fue un giro en la política exterior mexicana.”⁴³ En efecto, el quehacer diplomático se centró en afianzar la relación con Washington y, paralelamente, negociar el muy ambicioso Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (llamado “Acuerdo Global” de la “cuarta generación”) con la Unión Europea, la cual, por su amplitud, puesto que además de los rubros comerciales y financieros se incluyeron temas de cooperación política, técnica, científica, educativa, etc., y la “cláusula diplomática”, no estuvo exenta de problemas, que incluso ocasionaron que en algunos momentos se pudieran haber “abandonado las negociaciones por completo”⁴⁴

En ese mismo tenor y continuándose la “diplomacia comercial” del sexenio salinista, se suscribió un tratado de libre comercio con Nicaragua; otro con Israel; el del Triángulo del Norte con Guatemala, El Salvador y Honduras; uno de complementación económica con Uruguay, e igualmente se adquirió la membrecía como observador en el Consejo de Europa. En síntesis, el de Ernesto Zedillo fue el último gobierno priísta del siglo XX, por lo que podría decirse que fue el fin de una era; y, en efecto, Zedillo dejó la Presidencia poco antes de terminar el siglo. En política exterior los cambios durante el sexenio de Ernesto Zedillo fueron notables, pero no podría concluirse que se trató del fin de una época y principios de otra.

⁴¹ José Ángel Gurría, “La nueva estrategia diplomática de México”, en Ilán Bizberg Coord., “México ante el fin de la Guerra Fría.” México, El Colegio de México, 1998. Pp. 22-23

⁴² Walter Astié-Burgos, “El Águila Bicéfala: las relaciones México-Estados Unidos a través de la experiencia diplomática.” México, Planeta-Ariel Divulgación, 1995. p. 416.

⁴³ Rafael Velázquez Flores, “Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México.” México, Plaza y Valdés s.a.de c.v., 2007. p. 186.

⁴⁴ Alicia Lebrija y Stephan Sberro Coord., “México-Unión Europea. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política Y cooperación.” México, Ángel Porrúa/IEIE/ITAM, 2002. P.32 y p 397.

En el ámbito económico-comercial, por ejemplo, la política fue continuación de la apertura iniciada desde los ochenta —que en cierta medida consolidó—. ⁴⁵ Empero, en otros importantes componentes de la agenda mundial sí hubo un cambio notable: como las autoridades tuvieron que actuar en un entorno de crisis, críticas y presiones, adoptaron “una nueva posición ante asuntos de democracia y derechos humanos.

Así pues, no es arriesgado concluir que la política que implantó el gobierno de Zedillo supuso un punto de vista distinto del pasado sobre asuntos que [anteriormente] no sólo México, sino otros países también definían como “del ámbito reservado de los estados”. ⁴⁶

EL 11 DE SEPTIEMBRE Y LOS GOBIERNOS DEL CAMBIO.

Al despuntar el siglo XXI se registraron dos importantes acontecimientos de gran impacto para nuestra política exterior. El primero fue de carácter doméstico: la llegada al poder de un partido distinto al que habían pertenecido todos los presidentes anteriormente mencionados, los que, cabe recordar, de acuerdo a la Constitución de 1917 son los responsables de formular y conducir dicha política. El otro acontecimiento fue de carácter externo: los criminales ataques terroristas perpetrados contra Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, que definieron el rumbo y contenido de la agenda mundial, que en lo sucesivo giró en torno al eje seguridad-inseguridad.

Al ocupar la presidencia el candidato del PAN, Vicente Fox, se propuso “explícitamente modificar la política exterior para que incorporara y, a la vez, influyera en distintos asuntos de política internacional y nacional, dejando en el pasado prácticas de la Guerra Fría y de los gobiernos priístas.” ⁴⁷ Sin embargo, se partió de la sesgada convicción política e ideológica de que toda la actuación externa anterior había sido un mero producto de los presidentes del PRI y de sus respectivos gabinetes.

Evidentemente no puede dejar de reconocerse que, en muchas ocasiones, ése fue el caso y que en varios sexenios la política exterior estuvo dictada por afanes protagónicos y tuvo el claro propósito de afianzar la vigencia del sistema de partido hegemónico, pero también es muy cierto que mucha de esa actuación se sustentó en nuestra experiencia histórica como nación independiente; que respondió a nuestra debilidad frente a las naciones más poderosas que han sido nuestros más destacados socios históricos, e igualmente fue la respuesta realista a los poderosos condicionamientos geopolíticos.

⁴⁵ Ana Covarrubias Velasco, “Cambio de Siglo: la política exterior de la apertura económica”, en “México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores.” México, El Colegio de México, 2010. Tomo IX p. 115-116.

⁴⁶ *Ibidem* p. 117.

⁴⁷ *Ibidem* p. 119.

Por la otra, también no debe pasarse por alto, tal como se ha venido narrando, que la adaptación al mundo de la globalización y del fin de la Guerra Fría ya se había iniciado desde años atrás. Al final de cuentas y contradictoriamente, el primer gobierno del cambio en muy poco cambió la orientación —especialmente en el terreno económico-comercial— de lo que se había hecho y, por el contrario, lo enfatizó. En síntesis, en forma consistente “con la tendencia económica dominante en el sistema internacional, el gobierno panista mantuvo la apertura y el libre comercio, y consolidó la política iniciada el sexenio anterior.”⁴⁸

Una modificación sí se dio en lo que referente a la orientación ideológica del actuar externo, buscándose que los importantes temas de la democracia y de los derechos humanos figuraran destacadamente en la política exterior del sexenio; intención que determinó el acercamiento o el alejamiento a otras naciones. Independientemente de que, siendo objetivos, las deficiencias cotidianas de nuestro país en esos dos ámbitos no nos proporcionan la credibilidad necesaria para desempeñarnos como paladines del avance democrático o del respeto de los derechos humanos, ello fue motivo de fricciones con otros actores estatales. Ciertamente el PAN tenía en su haber una muy meritoria larga trayectoria como partido de oposición, pero podemos asumir que, como no esperaba ganar las elecciones, no contó con un claro proyecto previo de política exterior, que hizo que su actuación fuera coyuntural e improvisada.

El tema central, con evidentes implicaciones para la política interna, fue el de negociar un acuerdo migratorio con Estados Unidos, de suerte que se intentó afianzar las relaciones con el país vecino, máxime que en esos momentos ocupaba la Casa Blanca un representante del ala conservadora del Partido Republicano, George Bush hijo, que compartía la orientación ideológica del nuevo gobierno mexicano.

Pero amén de que desde años atrás el tema se encontraba sumamente politizado en EUA, de que a lo largo de los años se habían realizado constantes e inacabables reformas a las leyes migratorias, de que la cuestión es principalmente competencia del poder legislativo, de que no se realizó el imprescindible cabildeo ante dicho poder en forma paralela a las gestiones ante el ejecutivo, etc., lo que en forma muy poco diplomática se bautizó como “la enchilada completa”, recibió el embate de los ataques terroristas del 11 de septiembre. Por principio de cuentas, el presidente Bush “sabía que la propuesta [mexicana] significaba en última instancia otorgar amnistía a los trabajadores indocumentados, lo cual no sería aceptado fácilmente” ya “que las condiciones en el Congreso estadounidense no eran favorables para ningún acuerdo.”⁴⁹ En segundo lugar, a partir de los atentados terroristas la política interna y externa de

⁴⁸ *Ibidem* pp. 119-120.

⁴⁹ *Ibidem* pp. 128-129.

EUA se concentró en la cuestión de la seguridad, lo que desplazó cualquier otro asunto, incluyendo los relacionados con el vecino del sur, a excepción hecha de la seguridad en todas sus aristas y vertientes.

La principal carta de la política exterior de Fox sucumbió ante el brutal asalto del terrorismo fundamentalista, pero como adicionalmente la reacción mexicana frente al mismo resultó ser “tardía, distante y ambivalente”,⁵⁰ el malestar de Washington fue notorio. El entonces embajador estadounidense, Jeffrey Davidow, escribió lo siguiente:

A medida que la retórica del presidente Bush se fortalecía en los días posteriores a los ataques —‘están con nosotros o están con los terroristas’— el asunto, totalmente irrelevante, de prevenir que se enviaran tropas mexicanas para alguna insensatez de Estados Unidos al otro lado del mundo, se volvió la consigna que reagrupó a la oposición mexicana. Y una vez más, Castañeda se tabaleó. Cuando la prensa le preguntó si México debería enviar a sus muchachos a morir por Estados Unidos, él hubiera podido responder sencillamente que la Constitución y la práctica histórica de México prohíben él envío de tropas fuera del país. En vez de ello, contestó que Estados Unidos no necesitaba la ayuda militar de México y que no la había solicitado. De manera gratuita añadió: ‘y si la solicitaran, no la daríamos.’ Fue esta última frase la que causó escozor en la prensa norteamericana. En el momento en que estábamos buscando aliados, nuestro vecino estaba por lo visto diciendo que no se nos ocurriera considerar ayuda alguna al sur de la frontera⁵¹

Davidow remata: “Todo lo que necesitábamos era un gesto de compasión. Un tradicional abrazo mexicano hubiera bastado.”⁵² Como increíblemente ese simple gesto simbólico no se supo ofrecer, la interpretación errónea sobre la ambigua reacción del gobierno foxista llevó a que en la Casa Blanca se formulara la inquietante pregunta: “por qué nos odian tanto.”⁵³ La declarada intención de fortalecer los nexos con la superpotencia fracasó estrepitosamente.

En el ámbito latinoamericano los desencuentros fueron todavía mayores, lo que en mucho se explica, tanto por la insistencia en acentuar la cuestión ideológica y abandonar el tradicional pluralismo de la política exterior sustentada en los principios de no intervención y de libre autodeterminación, como por la falta de pericia diplomática de los dos improvisados cancilleres de Fox, y de él mismo. Las fricciones con líderes latinoamericanos en realidad no fueron serios problemas de fondo o de

⁵⁰ *Ibidem* p. 136.

⁵¹ Jeffrey Davidow, “El Oso y el Puerco Espín. Testimonio de un embajador de Estados Unidos en México.” México, Editorial Grijalbo s.a. de c.v., 2003 pp. 26-27.

⁵² *Ibidem* p. 35.

⁵³ *Ibidem* p. 37.

sustancia, sino “pleitos personales”, entre los que destacaron los muy publicitados con los mandatarios de Cuba, Bolivia, Venezuela o Argentina.⁵⁴ En ese contexto se puede explicar el fallido intento del segundo canciller foxista, Luis Ernesto Derbez, por ocupar la Secretaría General de la OEA, lo que incluso ocasionó un enfrentamiento entre el Congreso y el Ejecutivo: “los legisladores criticaron a Derbez porque se negó a declinar su candidatura cuando había perdido el apoyo de Estados Unidos y la votación para elegir al nuevo responsable de la OEA⁵⁵ se había empatado 5 veces. El Congreso de México le retiró el apoyo porque su candidatura estaba dividiendo al continente. A pesar de que la SRE lo negó sistemáticamente, la verdad fue que la candidatura fallida de Derbez representó un fracaso para la diplomacia de México”.⁵⁶

Como se ha deseado destacar en párrafos previos, el excesivo activismo —bien haya sido de gobiernos del PRI o del PAN—; el no evaluar correctamente las posibilidades reales de los alcances de nuestra política exterior; el no contar con una agenda definida y certera para conducirnos fuera de nuestras fronteras, el confundir los intereses del gobierno —o del presidente— en turno con lo que verdaderamente son los intereses nacionales, etc., no pocas veces ha provocado incidentes innecesarios y perjudiciales para la nación.

Los resultados de una política exterior efectiva se reconocen por los logros alcanzados, no por emplear una retórica estridente, por el número de viajes verificados, por los encuentros realizados con otros dignatarios, o por la cantidad de reuniones internacionales que se hayan patrocinado. Los viajes oficiales de Echeverría, por ejemplo, fueron prolíficos, pero los beneficios que de ellos se derivaron no fueron acordes con el número de los mismos. El caso de Fox —acérrimo crítico de los excesos de sus predecesores priistas— no fue muy diferente puesto que rompió el record: efectuó 107 viajes a distintos países como parte de las 70 giras presidenciales que realizó. Sea como fuere, el mérito del foxismo fue intentar algo nuevo, pero, lamentablemente, en el camino ese propósito se perdió y resultó contraproducente:

el primer gobierno de la transición dejó como herencia lo que algunos han llamado una gran ‘tragicomedia’, una gestión gubernamental

⁵⁴ Las tensiones con Cuba y Venezuela llegaron al extremo de que los gobiernos de esas dos naciones y el de México tuvieron que retirar a sus embajadores y dejar las respectivas misiones diplomáticas al nivel de encargados de negocios.

⁵⁵ El aislamiento de México se patentizó claramente en que no se pudo contar con los votos necesarios para ocupar cargos electivos en los organismos internacionales, como fue el caso de la aspiración del Secretario de Salud Julio Frenk a la Dirección General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), o la del Dr. Jaime Sepúlveda a la Oficina Panamericana de la Salud (OPS), ello a pesar de que eran los aspirantes mejor calificados. Para remediar la situación se tuvo que echar mano de distinguidos priistas como Ángel Gurria y Bernardo Sepúlveda, que gracias a sus destacadas trayectorias lograron ocupara los puestos de Secretario General de la OCDE y de juez de la Corte Internacional de Justicia respectivamente.

⁵⁶ Rafael Velázquez Flores op. cit p. 228.

desarticulada, frecuentemente irresponsable que, en el ámbito internacional, condujo a México al aislamiento y al debilitamiento de las relaciones institucionales que se habían construido con Estados Unidos,⁵⁷ y con otros países.

La tarea del siguiente presidente del PAN, Felipe Calderón (2006-2012), primordialmente estuvo destinada a componer las relaciones dañadas, o disminuidas, así como a “consolidar a México como un puente privilegiado, de construcción, de comercio, inversión y de interlocución entre el norte y el sur de nuestro continente y entre las cuencas de ambos océanos, entre los principales mercados, las más importantes democracia, las más grandes naciones del mundo” y, a través de ello “lograr una efectiva inserción de México en el mundo, queremos más México en el mundo, y también más mundo en México.”⁵⁸

Esa tarea, además de que prácticamente se limitaba a seguir los pasos ya dados desde tiempo atrás, tropezó con serios obstáculos internos —como la polarización política interna con la que se inició el mandato calderonista y el agravamiento de la inseguridad derivada del auge del crimen organizado que en mucho fue atizado por su declarada “guerra al narcotráfico”— y externos, como los perniciosos efectos de la crisis económica mundial iniciada en 2008 y la propia inseguridad internacional ligada al terrorismo fundamentalista. Dicha crisis global incidió de manera negativa “en la política exterior (y en el objetivo de ‘más Mundo en México’)”.

La caída del PIB en 2009 fue de -6.5, la más fuerte de los países latinoamericanos, lo que implicó recortes presupuestales que provocaron, entre otras cosas, que el proyecto de apertura de una embajada en Angola se cancelara y que la representación de México ante la UNESCO se transfiriera a la embajada de México en París”.⁵⁹

Aunque se lograron recomponer los vínculos con países como Argentina, Bolivia, Cuba y Venezuela⁶⁰, lo que se hizo fue normalizar las relaciones diplomáticas, pero no se fue más allá como para regresar a los niveles de antes de las respectivas crisis, o darles un mayor impulso. En cambio, nuevamente se recurrió al criterio ideológico, privilegiándose los nexos con gobiernos de derecha como los de Colombia y Chile.

En cualquier forma y como lo llegaría a señalar Mario Ojeda, en realidad se procedió a administrar las relaciones internacionales del país, pero no se delineó una clara

⁵⁷ Guadalupe González y Olga Pellicer Coord., “Los Retos Internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva.” México, Siglo XXI Editores, 2011. p. 29.

⁵⁸ Ana Covarrubias Velasco, op. cit. p. 190.

⁵⁹ *Ibidem* p. 213.

⁶⁰ En el caso de Venezuela la tarea fue más ardua, pues el vociferante Hugo Chávez inicialmente desconoció la elección de Calderón alegando la posibilidad de un fraude.

dirección política que diera rumbo y sentido a nuestra actuación foránea. Desde la campaña electoral fue evidente el desinterés en la política exterior del candidato panista, lo que se confirmó durante sus años de gobierno en los que tuvieron un peso abrumador los atribulados asuntos internos.

En esos años destacaron, en el marco de la aguda problemática de la inseguridad, la Iniciativa Mérida, que en realidad fue una iniciativa de Washington que, por su parte, continuó restringiendo la muy compleja y basta agenda bilateral al tema de la seguridad. De la misma forma en 2005 los tres mandatarios de Norteamérica suscribieron la “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte” (ASPAN), misma que a pesar de “sus limitadas ambiciones”, para todo efecto práctico “dejo de funcionar en 2009.”⁶¹

Otro tema fue el de la cooperación con Centroamérica a través del Plan Puebla Panamá originalmente diseñado por el gobierno de Fox, pero que para imprimirle el sello calderonista se convirtió en la Iniciativa Mesoamericana. Mediante el PPP México pareció “recuperar la historia y reconocer que lo que sucede al sur de la frontera tiene secuelas en el país. Pero el PPP, a pesar de que el gobierno de Calderón lo ha mantenido como parte de su política exterior, tampoco ha tenido mucho éxito; para algunos, por la forma como se propuso; para otros, por la dificultad de tratar con varios países al mismo tiempo, algunos de signo ideológico distinto; otros más señalan la falta de recursos. Lo cierto es que el PPP [y más tarde la Iniciativa Mesoamericana] pone de manifiesto la postura tradicional de México: Centroamérica importa, pero más en el discurso que en los hechos, hasta que hay algún conflicto regional.”⁶²

Por su propio peso y tamaño nuestro país pasó a formar parte del influyente Grupo de las veinte principales economías del mundo (G-20) –sus miembros representan el 90% del PNB mundial, el 80% del comercio global y poseen tres cuartas partes de la población del planeta), en cuya primera reunión cumbre, celebrada en Washington en 2008, participó el presidente Calderón. Pero a pesar del fuerte impacto que la crisis iniciada en ese año tuvo para nuestro país, ni en esa primera reunión, ni en las subsecuentes, llegó a formular algún planteamiento que pudiera recordarse.

A mayor abundamiento, a iniciativa de Calderón la séptima reunión del G 20 se verificó en Los Cabos, Baja California en junio de 2012, pero como igualmente las posiciones mexicanas no sobresalieron y el encuentro tuvo lugar pocos meses antes de que terminara su mandato y difícilmente podía proponer compromisos que correspondería a su sucesor ejecutar, podemos especular que, el ofrecer la sede del encuentro tuvo más propósitos electorales que objetivos de política exterior.

⁶¹Arturo Santa Cruz, “Propuesta de Política Exterior para América del Norte 2012-2018”, en Jorge Schiavon el al, “La Política Exterior de México 2012-2018. Diagnóstico y propuestas.” México, AMEI, 2012. Pp. 15-16 p. 17.

⁶²Ana Covarrubias Velasco, op cit. p. 183.

LA NUEVA ALTERNANCIA.

A fines de 2012 tuvo lugar una nueva alternancia con la elección a la presidencia del candidato del PRI Enrique Peña Nieto. Durante su campaña electoral formuló una ambiciosa plataforma de política exterior que, por una parte, buscaba revivir las mejores tradiciones de la diplomacia mexicana y, por la otra, seguir adaptando a la nación a la imparable dinámica de la vida internacional. Así, en su proyecto⁶³ destacó la intención de revertir el “deterioro y presencia de México en la escena internacional”, recuperar “visión y rumbo” para dejar de ser “un simple observador del surgimiento de nuevos protagonistas regionales y globales”⁶⁴, y “asumir un rol proactivo en el escenario internacional, que envié claras señales de responsabilidad y liderazgo.”⁶⁵ Partiéndose de dichas premisas, el proyecto busca valerse de la “posición geopolítica estratégica”⁶⁶ del país para desplegar una acción proactiva en siete áreas consideradas como estratégicas: 1) impulsar una mayor integración en América del Norte, 2) fortalecer la cooperación con Centroamérica y el Caribe, 3) recuperar la interlocución efectiva con América del Sur, 4) consolidar al país como una potencia cultural iberoamericana, 5) fortalecer la alianza Asia-Pacífico, 6) impulsar un multilateralismo efectivo, y 7) dinamizar y profundizar la relación con la Unión Europea.

Conforme a esa estrategia y teniendo en cuenta que el sexenio se inició con la espectacular aprobación de once reformas estructurales⁶⁷ de gran caldo que merecieron reconocimiento internacional —la prestigiada revista británica “The Economist” lo calificó como *the mexican moment*—, se comenzó a desplegar una decidida actividad encaminada a posicionar al país como “actor global responsable.” Entre otras acciones, en 2012 adquirimos la membresía en el “Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica” (TPP), compuesto por Australia, Brunei, Chile, EUA, Malasia, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Vietnam. Asimismo y siendo que México no fue incluido en el selecto grupo de potencias emergentes que integran el grupo de los BRICS⁶⁸, en 2013 se conformó otro grupo con características similares llamado MITKA del que formamos parte junto con Indonesia, Turquía, Corea del Sur y Australia.

Paralelamente se continuó conduciendo la “diplomacia económica” destinada a incrementar el volumen de nuestro comercio y de la inversión extranjera, de la cual

⁶³ Enrique Peña Nieto, “México la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados.” México, Grijalbo, 2011.

⁶⁴ *Ibidem* p. 143.

⁶⁵ *Ibidem* p. 144.

⁶⁶ *Ibidem* p.147.

⁶⁷ Reforma energética, de telecomunicaciones, para la competencia económica, financiera, laboral, educativa, de procedimientos penales, de la ley de amparo, de política-electoral y de transparencia.

⁶⁸ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

somos uno de los principales destinatarios a nivel mundial: en 2015 ya ocupamos el noveno lugar. Como parte de esa misma línea de acción, la “diplomacia presidencial” ha sido muy dinámica (el mandatario ya ha realizado más de 28 giras al exterior), e igualmente se abrieron nuevas embajadas en Qatar y Gana, y se reabrió la correspondiente a Noruega que absurdamente fue cerrada durante el periodo de Fox.⁶⁹

En el ámbito multilateral y al margen de nuestra constante participación en todas las actividades cotidianas de los múltiples foros regionales y de las Naciones Unidas, en 2014 se tomó la importante decisión de participar en las Operaciones para el Mantenimiento de Paz de la organización mundial.

Obviamente, y como en todos los casos anteriormente analizados, el materializar los objetivos de las citadas siete áreas estratégicas en mucho dependerá de las condiciones y posibilidades que priven al interior del país, y en el exterior. En el primer caso, sin embargo, ya hemos confrontado algunos problemas como el de la permanente falta de crecimiento económico, la caída del precio del petróleo, la persistencia de altos niveles de pobreza y de inseguridad vinculada al narcotráfico, la polarización de la vida política, sonados casos de corrupción y de conflicto de intereses, las muy publicitadas situaciones de violación de derechos humanos como la de Tlataya o Ayotzinapa, etc.

En lo tocante al panorama externo, cuestiones como el notorio desinterés del presidente Barak Obama en América Latina, y en particular respecto a la profundización de la integración de Norteamérica —lo que lamentablemente es compartido por el primer ministro Harper de Canadá—, la crispación política en el país vecino ante las próximas elecciones presidenciales, los inacabables conflictos en Palestina, Afganistán e Irak; el impredecible rumbo que tomará la inestabilidad derivada de la Primavera Árabe que ocurre en la principal región petrolera del mundo; la nueva y muy peligrosa versión del terrorismo fundamentalista surgida con la creación del Estado Islámico; la crisis que confronta la Unión Europea; las tensiones con Rusia en Ucrania y en otros puntos geográficos; la inseguridad y retraso económico que privan en América Latina, etc., dejan ver que el mundo atraviesa por un periodo convulsivo que dificulta nuestro accionar externo.

Siendo todavía temprano para evaluar objetivamente los resultados de la actual política exterior, lo que sí se puede destacar es que la actividad externa ha recibido un fuerte impulso; que se ha continuado buscando nuevas opciones; se han hecho decididos esfuerzos por recomponer las relaciones que en años pasados fueron dañadas —como con Cuba, China y Francia—, y que no se han tenido tropiezos como los de algunos

⁶⁹El entonces canciller Castañeda, argumentando consideraciones presupuestales, cerró nuestras embajadas en Noruega (importante nación escandinava), en Arabia Saudita (principal productor de petróleo en el mundo y líder del mundo árabe y musulmán), así como la representación ante la OCDE a la cual hacia poco habíamos ingresado.

gobiernos anteriores. Debe tenerse muy en cuenta, sin embargo, que mucho de lo que se pueda lograr necesariamente estará determinado por lo que suceda al interior de la nación, puesto que la mejor plataforma para la política exterior la proporciona el tener debido orden en “la propia casa”.

CONSIDERACIONES FINALES.

De todo lo reseñado y analizado, se desprende que el mundo se encuentra inmerso en un constante proceso de transformación que representa grandes desafíos para nuestra política exterior, pero que, al mismo tiempo, ofrece oportunidades que hay que saber buscar y aprovechar. Consecuentemente, frente a la muy cambiante estructura del sistema internacional de los últimos años, México insistentemente ha buscado adecuarse a esa realidad para estar en aptitud de promover y defender los intereses nacionales de la mejor manera posible, lográndose en varios casos éxitos y obteniéndose beneficios, pero en otros teniéndose tropiezos y fracasos.

En cualquier forma es innegable que, a través de un incesante ejercicio de prueba y error, nos hemos logrado colocar entre las principales 20 economías del mundo, lo que no es poca cosa, pues nos hemos convertido ya en un importante actor internacional.

La a veces sinuosa trayectoria recorrida nos ha hecho adquirir gran experiencia sobre lo que se debe hacer, y lo que no se debe hacer. Ese acumulado conocimiento debe ser tomado muy en cuenta para proseguir con la imparables adecuación a un mundo en perpetuas condiciones de transformación; proceso en el que debe figurar prioritariamente el reconocimiento, realista y objetivo, de lo que son los límites, alcances y posibilidades de nuestra política exterior.

Como el objetivo meridiano de toda política exterior es la defensa y promoción de los intereses nacionales, debemos plantearnos con mucha objetividad lo que verdaderamente es el interés general del Estado mexicano en su conjunto —población, territorio y gobierno—, pues ello nos permitirá conducir una “política exterior de Estado”, y no una que sólo responda, coyunturalmente, a las convicciones o conveniencias del régimen, gobernante o partido político en turno.

Mucho se ha logrado avanzar en los últimos años, pero para asegurar que continuemos por la ruta correcta, es imprescindible que México logre acreditarse como un actor internacional responsable, confiable y predecible. Lo anterior no sólo se obtiene mediante una actuación diplomática dinámica y activa, sino también resolviendo nuestros grandes males nacionales que, como hemos pretendido destacar con lo

todo lo anteriormente narrado, tarde o temprano se hacen presentes y mediatizan, ensombrecen o desacreditan nuestro actuar externo.

De cierta manera hemos venido padeciendo el síndrome del Sísifo de la mitología griega, quien fue condenado por los dioses a, eternamente, cargar una pesada piedra hasta la cima de una montaña. Cuando con grandes esfuerzos la había transportado hasta la cima, la piedra rodaba de nuevo cuesta abajo, teniendo que reiniciar la dura y cansada tarea.

Algo similar nos ha pasado y nos sigue pasando: cuando creemos que ya hemos logrado posicionar al país y a su imagen en el mundo, algo ocurre que, de nueva cuenta, nos perjudica y desacredita.⁷⁰ Esto simplemente nos recuerda la inexorable conexión existente entre la política externa y la interna, de suerte que mucho del éxito que podamos tener en el escenario internacional, necesariamente estará determinado por la forma en que avancemos en la solución de nuestros históricos problemas domésticos.

Un México más seguro, próspero, incluyente, igualitario, solidario y con mayor justicia social, sin duda será la mejor plataforma para apuntalar nuestras relaciones con los demás miembros de la comunidad de naciones.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alcocer, Jorge, “México: modernidad sin equidad”, en Manuel Alcántara et al., “México Frente al Umbral del Siglo XXI.” Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.
- Astíe Burgos, Walter, “Encuentros y Desencuentros entre México y Estados Unidos en el Siglo XX. Del Porfiriato a la posguerra fría.” México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- Astíe Burgos, Walter, “El Águila Bicéfala: las relaciones México-Estados Unidos a través de la experiencia diplomática.” México, Planeta/Ariel Divulgación, 1995.
- Covarrubias Velasco, Ana, “Cambio de Siglo: la política exterior de la apertura económica”, en “México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores.” México, El Colegio de México, 2010. Tomo IX
- Davidow, Jeffrey, “El Oso y el Puerco Espín. Testimonio de un embajador de Estados Unidos en México.” México, Editorial Grijalbo s.a. de c. v., 2003.
- García Cantú, Gastón, “Las Invasiones Norteamericanas en México.” México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

⁷⁰ Esta trágica repetida negativa experiencia la podemos encontrar desde los gobiernos de Porfirio Díaz, hasta los de Díaz Ordaz, Echeverría, López Portillo, Salinas o Fox.

- García Robles, Alfonso, “El Tratado de Tlatelolco.” México, El Colegio de México, 1967.
- Gonzales, Guadalupe y Pellicer, Olga Coord., “Los Retos Internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva.” México, Siglo XXI Editores, 2011.
- Gurria, José Ángel, “La Nueva Estrategia Diplomática de México”, en Ilán Bizberg Coord., “México ante el Fin de la Guerra Fría.” México, El Colegio de México, 1998.
- Katz, Friedrich, “La Guerra Secreta en México. “ México, Ediciones Era, 1993. Tomo II.
- Krauze, Enrique, “México: biography of power. A History of Modern México 1810.1896.” Nueva York, Harper Collins Publishers, 1997.
- Lebrija, Alicia y Sberro, Spephan, “México-Unión Europea. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Coordinación.” México, Ángel Porrúa/IEIE/ITAM, 2002.
- Ojeda, Mario, “Limites y Alcances de la Política Exterior de México.” México, El Colegio de México, 1976.
- Peña Nieto, Enrique, “México la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados.” México, Grijalbo, 2011.
- Prados, John, “President’s Secret Wars: CIA and Pentagon covert operations from World War II through the Persian Gulf War.” Chicago, Ivan R. Dee Publishers, 1996.
- Rico, Carlos, “De la Guerra al Mundo Bipolar”, en “México y el Mundo: historia de sus relaciones exteriores.” México, Senado de la República, 2000.
- Salinas de Gortari, Carlos, “Un paso difícil a la modernidad.” Estados Unidos, Plaza & Janéz Editores, 2000.
- Santa Cruz, Arturo, “Propuesta de Política Exterior para América del Norte 2012-2018”, en Jorge Schiavon et al, “La Política Exterior d México 2012-2018. Diagnostico y propuestas.” México, AMEI, 20012.
- Sepúlveda Amor, Bernardo, “Los Intereses de la Política Exterior”, en Cesar Sepúlveda Coord., “La Política Internacional de México en el Decenio de los Ochenta.” México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Schiavon, Jorge et al., “En Busca de una Nación Soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX.” México, SRE/CIDE, 2006.
- Tello, Manuel, “México: una posición internacional.” México, Cuadernos Joaquín Mortiz, 1972.
- Velázquez Flores, Rafael, “Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México.” México, Plaza y Valdés s.a. de c.v., 2007.

Weintraub, Sidney, “Tratado de Libre Comercio y Soberanía”, en Mónica Vereza Coord., “Nueva Agenda Bilateral en la Relación México-EUA.” México, ITAM/UNAM/Fondo de Cultura Económica, 1998.

Tortella, Gabriel, “La Revolución del Siglo XX: capitalismo, comunismo y democracia.” Madrid, Grupo Santillana de Ediciones, 2000.

EL MODELO ACTUAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

Alejandro Carrillo Castro.¹

La exposición que sigue, y que se refiere al modelo de administración pública que tenemos actualmente en México, particularmente de 1917 a la fecha, terminará con la pregunta de si este modelo tiene todavía vigencia en la práctica, si sólo va a seguir evolucionando de manera incremental en los próximos años o si ya se requiere una modificación a fondo del mismo.

En los pasados tres lustros, algunas personas, a mi juicio, de manera superficial, suelen afirmar que nada de lo que se realizó del 2000 hacia atrás en México merece considerarse como parte importante de la conformación de la historia política, jurídica y administrativa de nuestro país. Yo, por el contrario, estoy convencido que lo que aquí se planteará permitirá demostrar cómo, al menos de 1917 a la fecha, se ensayó en nuestro país un nuevo modelo de administración pública que, en su época, resultaba muy innovador. Si bien, para algunos estudiosos actuales, aparentemente ha dado ya todo lo que podía ofrecer, frente a lo cual yo quisiera plantear que si este fuera el caso, es conveniente formular algunas preguntas en torno a cuál sería el nuevo tipo de

¹Licenciado en Derecho y Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Abogado en la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consultivos, Secretario Técnico de la Comisión de Administración Pública y Director General de Estudios Administrativos en la Secretaría de la Presidencia. Secretario General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Cónsul General de México en Chicago, Illinois. Embajador de México ante la Organización de los Estados Americanos, en Washington. Presidente de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados de la Secretaría de Gobernación. Delegado Político del Distrito Federal en Cuauhtémoc. Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno Federal de la Secretaría de Gobernación. Comisionado del Instituto Nacional de Migración. Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública. Profesor de Administración Pública Federal, Estatal y Municipal en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor de Sociología Jurídica en la Facultad de Derecho de la UNAM. Miembro del Patronato de la Universidad Nacional Autónoma de México y actualmente Director General de la Fundación Miguel Alemán, A.C. Ha publicado diversas obras sobre la Administración Pública en México y Latinoamérica. La ONU le encargó la investigación sobre 60 años de sus trabajos en la Administración Pública a nivel mundial. En el 2010 el INAP le encargó la coordinación de la obra “200 años de Administración Pública en México.” Es autor del ensayo “El Dragón y el Unicornio” con prólogo de Carlos Fuentes, de la obra de teatro “El Rey Creón”. Editorial Grijalbo le publicó en 2009 “Charlas de Café con...Venustiano Carranza”, y conjuntamente con José N. Iturriaga “Un Veracruzano en la Revolución. El General Miguel Alemán González”, publicado por Ediciones Fundación Miguel Alemán, A.C. y recientemente, “El Ocaso de las Reinas. La leyenda trágica del matriarcado en Tebas”. Ediciones Fundación Miguel Alemán y Ed. Plaza y Valdés, 2012.

modelo que habría de promoverse en los próximos años para actualizar la estructura y funciones de la administración pública federal, a fin de que esté más acorde a las necesidades presentes del país.

Como todos sabemos, México adquiere formalmente su Independencia de España en 1821, y podría decirse que, salvo las tres formas o modelos de gobierno que se ensayaron a lo largo del Siglo XIX (empezando por el de Iturbide, el de una monarquía imperial, y que no tuvo vigencia más que unos cuantos meses; así como las dos variantes republicanas, la Federal —o de la Centralista o unitaria—, que fueron utilizadas a partir de 1824, y que no variaron grandemente en lo que se refiere a su estructura básica, pues lo que en la república federal se denominaba *Secretarías de Estado y del Despacho*, y en la República Centralista se les llamara *Ministerios Gubernamentales*, pasaron muchas veces con el mismo nombre y funciones), no sufrieron grandes cambios de fondo. Dicha estructura administrativa estuvo integrada a lo largo del Siglo XIX por cuatro, algunas veces cinco, otras seis, y finalmente ocho dependencias centralizadas; como existían en la última administración del general Porfirio Díaz. Por ello, salvo estas modificaciones, más de forma que de fondo, podría decirse que a lo largo del Siglo XIX el modelo de administración pública que dependía directamente del Presidente de la República no sufrió cambios importantes, constituyendo un modelo de administración pública bastante difundido en esa época, con cuatro o cinco funciones sustantivas asignadas a las diversas “Secretarías del Despacho” o “Ministerios”, según se tratara de una República Federal o Centralista.

Pero a partir de 1917, se inició la transformación de lo que se podría considerar el modelo actual de la administración pública federal mexicana. En 1917 Venustiano Carranza propuso que, junto a las Secretarías del Despacho que seguirían ocupándose de los aspectos sustantivos o políticos del gobierno, debería crearse un nuevo tipo de dependencia gubernamental: los “departamentos administrativos” para ocuparse de funciones generales de apoyo dentro de la administración pública, como son las referentes a la contraloría, las adquisiciones, la estadística, el personal o el presupuesto, por poner sólo unos cuantos ejemplos.

Debe decirse que los nuevos modelos de administración pública que —sobre todo a partir de la década de los años sesentas del Siglo XX, fueron recomendados por la Organización de las Naciones Unidas y la OEA, (el modelo Katz, el modelo Jiménez Castro y el modelo Mario Frieiro, entre otros) y que fueron difundidos y analizados críticamente en muchos de nuestros centros de educación superior—, ya diferenciaban claramente lo que eran los sistemas “sustantivos” de la administración pública (gobernación, hacienda, defensa, salubridad, comunicaciones y obras públicas, por ejemplo) frente a los que constituían sistemas “horizontales” o “de apoyo técnico

global”, como el de la elaboración del presupuesto, la administración de personal, y la contabilidad y estadística gubernamentales, entre otros.

Curiosamente este tipo de modelo era muy similar al que propuso Venustiano Carranza en 1917. Como casi todo modelo “tipo”, en el sentido weberiano, no siempre se lograron cumplir a cabalidad sus propósitos técnicos en la práctica; pero lo cierto es que, en el periodo de Venustiano Carranza, se crearon como “departamentos administrativos” los de la Contraloría y el de Aprovechamientos Generales, cuyas atribuciones hoy corresponden a las que tiene asignadas la Secretaría de la Función Pública. Aquella reforma administrativa de 1917 se proponía impedir, por un lado, que se evitaran las adquisiciones que no estuvieran justificadas plenamente, (como ocurrió hace poco con los costosos colchones que se adquirieron en alguna embajada de México en el exterior, o las toallas carísimas que se compraron para el funcionamiento de las nuevas cabañas construidas en la casa presidencial, por ejemplo); ello da muestra de lo poco novedoso que resulta la pretensión actual de otorgar transparencia o establecer controles para evitar este tipo de gastos administrativos excesivos, que fue para lo cual fueron creados en 1917 los nuevos dos departamentos administrativos: el de la Contraloría y el de Aprovechamientos Generales. Y por ello puede afirmarse que fue a partir de ese año cuando se inició el nuevo modelo administrativo propuesto por Carranza para reformar el modelo existente a lo largo del Siglo XIX, en el cual correspondía a la poderosa Secretaría de Hacienda y Crédito Público hacerse cargo de las funciones “de apoyo técnico global” u “horizontal”, como lo eran las de presupuesto, adquisiciones, estadística, personal, control y auditoría, entre otras.

Como se ha dicho, en 1917 el Presidente Carranza sólo pudo implantar a medias su propio modelo, pues también utilizó la figura del “Departamento Administrativo”, para encargarse de atender funciones “sustantivas”, como fue el caso del Departamento Judicial, creado para sustituir a la anterior Secretaría de Justicia, y frente al cual quedó un Procurador General, así como también la creación del Departamento Universitario y de Bellas Artes —que sustituyó a la anterior Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes—. Pero podría afirmarse que el nuevo modelo de administración pública federal, que combinaba a las Secretarías del Despacho con los Departamentos Administrativos, surgió por primera vez en 1917 bajo la Presidencia de Venustiano Carranza.

Poco después, en los cuatrienios de los Presidentes Obregón y Calles, se crearon otros dos “departamentos administrativos”, el de Estadística Nacional y el del Presupuesto, con los cuales se reafirmó la existencia del nuevo modelo propuesto por Carranza, en el cual las funciones de “apoyo técnico” (hoy algunos las llamarían “tecnocráticas”) fueron separadas de las “sustantivas”, que estaban asignadas a las tradicionales Secretarías del Despacho. Algunas personas que años más tarde criticaron la existencia

de este modelo mixto, señalaban que los nuevos “departamentos administrativos” acabaron por ser, en la realidad, “Secretarías del Despacho” de menor jerarquía y presupuesto. Pero debe decirse que, al inicio de la operación de este modelo, los titulares de los Departamentos Administrativos no tenían asignada legalmente ninguna responsabilidad política ante el Congreso de la Unión, ni estaban obligados a rendir cuentas del ejercicio de su función ante dicho órgano legislativo, como sí lo tenían que hacer los Secretarios del Despacho. Algunos decían que la intención política de Venustiano Carranza era evitar que los Jefes de los Departamentos Administrativos pudiesen ser considerados como precandidatos a la Presidencia, como era frecuente que ocurriese con los Secretarios del Despacho.

Años más tarde, el Presidente Lázaro Cárdenas, en lo que fue el primer sexenio de nuestra historia administrativa post revolucionaria, promovió la creación de otros Departamentos Administrativos; entre ellos el de Prensa y Publicidad, con la idea de apoyar de manera horizontal y centralizada las actividades relativas a las publicaciones y la difusión de las acciones del Gobierno. Cabe mencionar que, ya para entonces, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había recuperado las funciones “de apoyo administrativo global” que le habían sido desprendidas anteriormente, como era el caso de las de contraloría, presupuesto y de estadística.

Cabe consignar que en México, a partir de 1925, y sin que existiese un criterio claro en torno de su naturaleza y forma de creación, nacieron también una gran cantidad de empresas públicas y de organismos descentralizados que no quedaban enmarcados claramente dentro de este modelo mixto de Secretarías del Despacho y Departamentos Administrativos creado en 1917, entidades jurídicas que empezaron a encargarse de tareas muy importantes para el desarrollo del país, y que, para 1965, llegaron a significar casi la mitad o más del presupuesto total de la Federación.

Se podría señalar que fue con la administración del Presidente Calles cuando el Gobierno Federal empezó a ya no utilizar la figura de los Departamentos Administrativos empleada por Carranza, sino ahora la de las empresas públicas y los organismos descentralizados. Un caso interesante ocurrió en 1937, cuando el general Lázaro Cárdenas expropió la empresa de participación estatal denominada “Ferrocarriles Nacionales de México”, creada por el Presidente Porfirio Díaz al inicio del Siglo XX, y decidió encargar su operación primero a un nuevo “departamento administrativo”. Sin embargo, poco tiempo después sus asesores le recomendaron que lo mejor fuera encargar su administración a un organismo descentralizado que a partir de entonces llevaría el nombre de “Ferrocarriles Nacionales de México”.

Por ello podría decirse que fue a partir del cuatrienio del Presidente Plutarco Elías Calles cuando se empezó a crear un número importante de nuevos organismos descentralizados y empresas de participación estatal para encargarse del desempeño de las actividades en las cuales el gobierno habría de participar directamente en la vida económica, social y cultural del país. Ello obligó a que, en 1946, al inicio de la Presidencia del licenciado Miguel Alemán Valdés, se promulgara la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y las Empresas Públicas, al tiempo que se creaba también una nueva Secretaría del Despacho, la de “Bienes Nacionales e Inspección Administrativa”, a la cual se le encargaron las funciones anteriormente asignadas por Carranza a los Departamentos Administrativos de la Contraloría y de Aprovisionamientos Generales.

Este modelo mixto de administración pública subsistió sin mayores reformas hasta 1976, cuando se propuso un nuevo modelo de administración pública para el Gobierno Federal, que algunos estudiosos han propuesto denominar “modelo López Portillo”, en el cual, adicionalmente a las Secretarías del Despacho y a los Departamentos Administrativos creados con base en el modelo Carranza de 1917, se establecieron, por vez primera dentro de una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no sólo a las dependencias de la administración pública centralizada (las Secretarías del Despacho y los Departamentos Administrativos), sino también a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

En este nuevo modelo se establecieron dos Dependencias del Ejecutivo que se encargarían de los aspectos horizontales o “globalizadores”, como se les llamó a partir de entonces, diferenciadas del resto de las Secretarías del Despacho y de los Departamentos Administrativos, que siguieran encargados de las funciones sustantivas del gobierno, y que desde entonces se denominan dependencias “coordinadoras de sector”. Las “dependencias globalizadoras” creadas en 1976 fueron la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por su parte, a cada “dependencia coordinadora de sector” se le asignó, por Acuerdo Presidencial, la supervisión y coordinación de un número importante de “entidades paraestatales” (organismos descentralizados, empresas de participación estatal y de fideicomisos públicos), que tenían relación directa con sus funciones sustantivas. Este nuevo modelo de dependencias “globalizadoras”, “coordinadoras de sector” y “entidades sectorizadas” continua vigente hasta la fecha.

Al inicio del Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, se creó una tercera dependencia “globalizadora”, que llevó el nombre de Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Posteriormente a la mitad de su sexenio, el licenciado de la Madrid decidió iniciar lo que él mismo denominó como un “cambio de rumbo”, con

la idea de enfrentar la crisis económica de nivel mundial que afectó también a nuestro país. Para ello promovió sacar del control de la Administración Federal centralizada a las empresas de participación estatal “minoritaria” y a los “fideicomisos públicos”, lo cual se realizó mediante la expedición de la nueva Ley de Entidades Paraestatales, que sustituyó a la antigua Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal establecida durante el sexenio del Presidente Miguel Alemán.

A mediados de la Presidencia del licenciado Carlos Salinas de Gortari, se eliminó una de las tres dependencias “globalizadoras” existentes hasta esa fecha, la Secretaría de Programación y Presupuesto, por lo cual quedaron como “globalizadoras” solamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —a la cual se le volvieron a asignar los aspectos técnicos que anteriormente tuvieron encargados los Departamentos Administrativos creados a partir de 1917—, y la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual, en la administración del Presidente Ernesto Zedillo, cambió su nombre por el de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. En ese mismo sexenio desapareció el último de los Departamentos Administrativos que existían a partir de la implantación del modelo Carranza de 1917: el Departamento del Distrito Federal, el cual fue sustituido por “el Gobierno del Distrito Federal”, cuyo titular es ahora electo cada seis años por los ciudadanos de la Capital del país.

Actualmente, la Administración Pública Federal, surgida del modelo Carranza (que adicionó a las Secretarías del Despacho los nuevos Departamentos Administrativos) y reformada con base en el modelo propuesto por José López Portillo en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, (integrado por las dependencias “globalizadoras” y las “coordinadoras de sector”) está nuevamente sujeto al análisis y crítica de los estudiosos de estas disciplinas, algunos de los cuales opinan que ya no se ajusta a lo que se está viviendo actualmente en el país.

El INAP había llegado a proponer que, debido a que desde el sexenio del Presidente Zedillo ya no existía un solo departamento administrativo vigente, convendría revisar si se justificaba que esta figura siguiera existiendo en la legislación vigente, lo cual llevó, durante el sexenio del Presidente Felipe Calderón, a su formal eliminación de la Constitución Federal y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sin embargo no son pocos los estudiosos que sugieren que sería conveniente regresar al modelo Carranza, reestableciendo algunos departamentos administrativos para ocuparse de funciones técnicas como las que actualmente tiene a su cargo la Secretaría de la Función Pública, (como se denominó en la Administración del Presidente Vicente Fox a la anterior Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo). Entre estos estudiosos se encuentran quienes, por ejemplo, sugieren la conveniencia de volver a crear un departamento administrativo encargado de la elaboración del

presupuesto federal, así como que el INEGI vuelva a ser convertido en un departamento administrativo, como lo fue en la época de los Presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

Sin embargo, lo que más preocupa a muchos de estos estudiosos es que, a últimas fechas, se ha ido dotando de autonomía constitucional a varios organismos administrativos que ya no dependen directamente del Ejecutivo Federal (como el Banco de México, el IFE —actual INE—, el IFAI —actualmente INAI— y el INEGI, entre otros) cuya forma de supervisión y control no han quedado claramente establecidos en el nuevo texto constitucional.

Por estas y otras razones parece existir un cierto consenso de que el actual modelo de Administración Pública Federal, derivado del modelo Carranza y de su posterior reforma “lópezportillista” de 1976, empieza ya a no ser útil para explicar y regular lo que está pasando administrativamente en el país. Algunos incluso se preguntan si todavía se justifica la existencia de las dependencias “coordinadoras de sector”, habida cuenta del escaso número de “entidades paraestatales” que existen actualmente. Y no son pocos los que plantean que ya es urgente definir cuál debería ser la naturaleza jurídico administrativa de los nuevos órganos constitucionales autónomos.

Por todo lo anterior sería muy conveniente promover que los centros de educación superior del país, así como los partidos políticos actualmente existentes, discutan si ha llegado o no el momento de realizar una nueva revisión a fondo del actual modelo de administración pública federal, como ocurrió en 1917 y posteriormente en 1976, para adecuarlo a las actuales necesidades de desarrollo del país.

Me parece importante que el INAP, junto con otras destacadas instituciones académicas del país, volviera a estar presente en este tipo de ejercicios, como lo había venido haciendo periódicamente desde su creación en 1955.

MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA: PROPUESTA PARA UNA REFORMA INAPLAZABLE. HACIA EL BUEN GOBIERNO.

Ignacio Pichardo Pagaza.¹

En algunas ocasiones, los conceptos que surgen en la terminología de la administración tienen un significado poco preciso y hasta equívoco. Tal es el caso de “buen gobierno”, *han gouvernement*, *Good Government*, etcétera.

“Buen gobierno” es una expresión que alude a una intención, a un objetivo o a un conjunto de cualidades que se atribuyen o se niegan —por alguien— al gobierno de un país en particular. Su contenido preciso casi nunca se define, por lo menos en lo que hace al uso no académico del término. En la práctica, el desarrollo de esta idea se origina en el uso que de la misma han hecho los organismos internacionales a partir de la última década del siglo veinte. Es frecuente escuchar o leer que los funcionarios de las instituciones financieras internacionales o los dirigentes de los ministerios de cooperación para el desarrollo, exigen la existencia y la práctica de buen gobierno como condición para otorgar un préstamo o efectuar transferencias de apoyo. Más se reservan, por lo general, lo que deba entenderse por tal expresión.

Los antecedentes teóricos del buen gobierno deben buscarse en el desarrollo de los llamados paradigmas posburocráticos. En la práctica cotidiana de la administración

¹ Licenciado en Derecho graduado en la Universidad Nacional Autónoma de México (1953-1958). Realizó Posgrado en Administración en Darmouth College, Nueva Hampshire, E.U.A. (1957-1958), obtuvo su Maestría en Administración y Finanzas Públicas en la escuela de Economía de Londres (1962-1963). Gobernador Constitucional sustituto de conformidad con la declaración hecha en el decreto número 83 del 11 de septiembre de 1989, cargo que ocupó hasta septiembre de 1993. Embajador de México ante la Corte de los Borbones, Reino de España en 1994. Ese mismo año se convirtió en presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional y en diciembre 1994 obtuvo el cargo de Secretario de Energía de la República, en el que permaneció hasta 1995, cuando fue nombrado embajador de México ante la Casa de Orange, Reino de los Países Bajos. Antiguo Consejero, Vicepresidente y Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública de México Ex-Vicepresidente y Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas con sede en Bruselas. Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Colegio de México. Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Diputado Federal por Toluca en la XLVII Legislatura Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública (1967-1969). Director General de Hacienda del Gobierno del Estado de México (1969-1970). Secretario General de Gobierno del Estado de México (1971-1975). Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1976-1978). Diputado Federal por Nezahualcóyotl en la LI Legislatura. Presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública. Subsecretario “A” de la Contraloría General de la Federación (1983-1987). Secretario de la Contraloría General de la Federación (1987-1988). Procurador Federal del Consumidor (1988-1989). Y autor de innumerables libros y artículos.

pública, en casi todas las regiones del mundo el concepto de buen gobierno ha sustituido el uso del paradigma posburocrático; en la teoría, en cambio, el uso de los modelos y paradigmas de este concepto han sido uno de los instrumentos que ha permitido avances en la modernización administrativa. Principios y recomendaciones que forman su contenido, permitirán acercarse a los modelos o paradigmas posburocráticos que la teoría ha desarrollado. La aplicación de unos y otras —hecha la elección y las adaptaciones que cada caso exija— deberá acercarnos a lo que hoy se entiende por un buen gobierno.

DE LA ORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA A LA ORGANIZACIÓN POSBUROCRÁTICA y AL “BUEN GOBIERNO”.

Conviene hacer mención esquemática de algunos modelos posburocráticos, en ocasiones llamados posortodoxos, para que quienes tengan la responsabilidad de los procesos administrativos recuerden los paradigmas hacia los que éstos deben tender.

El sacudimiento de las ideas administrativas originado en Gran Bretaña y en los Estados Unidos a raíz de la primacía de los mecanismos de mercado en la economía, propició el surgimiento de prácticas exitosas como las de la Nueva Gestión Pública (NGP), la Reinención del Gobierno, la Administración de la Calidad Total, y otras más. Los estudios de campo derivados de tales aplicaciones hicieron surgir nuevas teorías en la administración pública. Una de ellas fue la teoría del paradigma posburocrático.

Entre los primeros autores que desarrollaron el nuevo modelo (si no es que el primero) cabe mencionar a Barzelay; desde una perspectiva de la cultura administrativa norteamericana y reconociendo las aportaciones de lo que el autor denomina “el paradigma burocrático”, explica y compara las principales variables de ambos modelos. Resume sus ideas principales en un cuadro sintético que se reproduce aquí:

————— Tomo III —————
La Política y la Administración Pública

Comparación de paradigmas

<i>Paradigma burocrático</i>	<i>Paradigma posburocrático</i>
Interés público	Resultados que valoran los ciudadanos
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control	Lograr el apego a las normas
Especificar funciones, autoridad y estructura	Identificar misión, servicios, clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor
Implantar responsabilidad	Construir la rendición de cuentas, fortalecer las relaciones de trabajo
Seguir reglas y procedimientos	Entender y aplicar normas, identificar y resolver problemas. Mejorar continuamente los procesos
Operar sistemas administrativos	Separar el servicio del control Lograr apoyo para las normas Ampliar las opciones del cliente Alentar la acción colectiva Ofrecer incentivos Evaluar y analizar resultados Enriquecer la retroalimentación

El resto del importante capítulo lo destina el autor a comparar analíticamente cada una de las variables de uno y otro paradigma. La descripción detallada de las variables del modelo posburocrático del profesor Barzelay, pone de relieve un hecho singular: prácticamente la totalidad de los elementos propuestos han sido recogidos, posteriormente, por la doctrina administrativa en boga, como lo demuestra, en gran parte, el contenido de la presente obra. Es notable la capacidad de predicción que demostró en la práctica ese paradigma; se debe hacer notar, sin embargo, una gran ausencia en el modelo: el poderoso papel modernizador que han mostrado las tecnologías de la información y de la comunicación. La explicación de ese hecho es simple: precisamente en los años posteriores a la publicación del paradigma posburocrático se inició la aplicación explosiva de las nuevas técnicas en la administración

Una concisa idea del pensamiento del profesor Barzelay, resume el gran valor de su aportación teórica: “En los Estados Unidos, el paradigma burocrático ya no es la única fuente importante de ideas y argumentación acerca de la administración pública”. Otro modelo más reciente ha sido construido por el profesor canadiense Kenneth Kemaghan.’ Se transcribe en el cuadro siguiente:

————— Tomo III —————
La Política y la Administración Pública

<i>Características de la organización burocrática</i>	<i>Características de la organización pos burocrática</i>
Cultura política y de gestión	
<i>Centrada en la organización</i> Pone de relieve las necesidades de la propia organización	<i>Centrada en los ciudadanos</i> Servicios de calidad a los ciudadanos (y a los clientes o partes interesadas)
<i>Poder jerárquico</i> Control, orden y obediencia	<i>Liderazgo participativo</i> Valores comunes y toma de decisiones participativa
<i>Atención a las reglas</i> Reglas, procedimientos y prohibiciones	<i>Atención a los individuos</i> Autonomía y preocupación por los empleados
<i>Acción independiente</i> Poca consulta, cooperación o coordinación	<i>Acción colectiva</i> Consulta, cooperación, coordinación
<i>Respeto al statu quo</i> Evitar riesgos y errores	<i>Voluntad de cambio</i> Innovación, aceptar el riesgo, mejoramiento permanente
<i>Interés en el procedimiento</i> Responsabilidad por el método	<i>Interés en los resultados</i> Responsabilidad por los resultados
Estructura	
<i>Centralizada</i> Jerarquía y control central	<i>Descentralizada</i> Descentralización de la autoridad y del control
<i>"Globalizada"</i> La mayoría de los programas provienen	<i>No "globalizante"</i> Programas recibidos mediante una de los ministerios amplia gama de mecanismos
Orientación (financiera) comercial	
<i>Financiada por el presupuesto</i> Programas financiados principalmente por asignaciones presupuestarias de costos	<i>Financiada por sus ingresos</i> Programas financiados en la medida de lo posible, con recuperación
<i>Monopólica</i> El Estado mantiene un monopolio para la ejecución de programas	<i>Competitiva</i> Competencia con el sector privado para la prestación de servicios y programas

El profesor canadiense formula algunas observaciones que se deben recuperar. Señala que muchas instituciones públicas en diversas partes del mundo han experimentado una reforma sustancial luego de haber adoptado el modelo posburocrático. Sin embargo, no es un modelo normativo que proponga a todas las instituciones apearse estrechamente a los elementos del mismo. No es un nuevo paradigma, *stricto sensu*, porque sin duda se presentan tensiones entre los diferentes componentes del modelo. Por ejemplo, entre la coordinación y la colaboración, por un lado, y la descentralización de la autoridad y del control, por otro. Aún más, se da el caso de instituciones que luego de haber evaluado un conjunto de factores, decidan válidamente conservar el modelo burocrático para una parte de sus actividades.

También se han presentado situaciones en las que por una aceptación excesiva de riesgos, se hace necesario volver al modelo de responsabilidad y apego a los reglamentos.

Finalmente, el doctor Kernaghan sugiere que cada institución prepare un “perfil” doble que retrate su situación particular. El primero, en escala de uno a diez, por ejemplo, señala dónde se ubica la institución en cada uno de los factores de la organización burocrática; el segundo consigna lo mismo, pero para la organización posburocrática. Es evidente que la mayoría de las instituciones participan en la actualidad de los rasgos de una y de otra; la cuestión está en saber en qué medida.

LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL FUTURO.

El arte de predecir o imaginar el futuro es un campo difícil y especializado cuando se intenta actuar con seriedad. Se ha dicho con razón lo siguiente: El arte del futurista consiste en conocer lo que, por esencia, es incognoscible: tarea sumamente exigente. Sin embargo, se trata de un desafío que han recogido muchas mentes esclarecidas (además de un número nada desdeñable de chiflados). Por muy falibles que puedan ser los estudios del futuro, ofrecen algunos indicios de lo que vendrá. Y cuando los pronósticos de los futuristas han sido bien razonados e investigados, con frecuencia nos han servido de brújula, señalando la dirección general correcta.

Corresponderá a otras obras e investigadores atisbar cómo será la gestión pública en el futuro. No obstante, es posible afirmar que la tendencia hacia el establecimiento de administraciones posburocráticas en el mundo es no sólo aconsejable sino incluso inevitable.

A lo largo del siglo XXI, uno tras otro gobierno irán construyendo administraciones postindustriales, posortodoxas, posburocráticas. Quienes arriben primero a esta etapa —algo que comienza a suceder— elevarán notablemente la calidad de la vida y el bienestar de sus habitantes. Ya ocurre en el momento en ciertas instituciones y ciudades como Singapur, algunas de Europa, Nueva Zelanda, Australia y los Estados Unidos.

Una imagen de cómo será la vida en las comunidades con gobiernos y sociedades posburocráticos, ciertamente idealizada pero no inalcanzable, es descrita por el profesor Konig, de la Universidad de Spier, del modo siguiente:

Las necesidades no materiales (de los ciudadanos) tendrán preferencia. Los recursos se manejarán con cuidado, serán reusados y reciclados. Se logrará que los bienes de consumo durable, duren aún más o se consuman menos intensamente. Se asegurará que todo el mundo disponga de los bienes y servicios básicos, que los sistemas de salud pública sean preventivos y que la nutrición sea a base de alimentos naturales; para lo cual habrá que echar mano de vías alternativas. La naturaleza será reconocida como la base de la vida y por tanto será protegida. Las interferencias con el medio ambiente natural serán mínimas. La vida se caracterizará por su sencillez y su cercanía con la naturaleza. Las actividades humanas se integrarán a un medio ambiente intacto.

[...]

Todos tendrán derecho a laborar y el mundo del trabajo será organizado de una manera humana. Los salarios y los procedimientos de trabajo serán tales que cada uno podrá ajustarlos a sus necesidades. Los derechos de propiedad estarán condicionados a las necesidades sociales. En el sector social los servicios *los* prestarán quienes lo deseen durante el tiempo libre que habrá disponible entonces. Las “redes comunitarias” actuarán como grupos responsables de la solidaridad y la asistencia. La comunidad, pequeña e íntima, será el punto de referencia para las acciones individuales y colectivas. Los intereses de la minoría recibirán atención especial. Los conflictos podrán resolverse sin necesidad de acudir a la fuerza. Tener necesidades y estar afectado serán los criterios decisivos. Todos los intereses serán considerados y todas las partes interesadas serán invitadas a colaborar en el mayor grado posible. Los directamente involucrados tendrán derecho a opinar; simultáneamente, estarán representados los intereses de las futuras generaciones y la opinión pública. Los temas a debate serán la autodeterminación y el desarrollo personal en el marco de relaciones sociales respetadas.

[...]

Un desarrollo social de esta naturaleza tendrá grandes implicaciones para los sistemas de administración pública.

[...]

Las responsabilidades del Estado se limitarán a la prestación de los servicios; estarán muy acotadas y se referirán a cuestiones tales como la investigación básica y la prevención y control de desastres. En la medida que la convivencia armoniosa se extienda, el Estado jugará un papel menor aún en materias como el orden y la seguridad. La más importante labor de supervisión del Estado será sobre el medio ambiente y la ecología.

LAS FUERZAS DEL CAMBIO.

Conviene interrogarse acerca de las fuerzas que impelen la transformación de las administraciones públicas de nuestros días. ¿Cómo explicar los cambios habidos desde el imperecedero modelo weberiano de burocracia (calificado por algunos como la más importante creación humana en el ámbito de la organización política) hasta los esfuerzos actuales para edificar un completo gobierno electrónico? ¿Cuáles son los factores de impulso, cuáles son las tensiones que explican ese incesante devenir en las administraciones, desde las reformas de la segunda mitad del siglo pasado a la modernización de fin de siglo y a la presente búsqueda de la posmodernidad? Sin duda una parte de las respuestas se encuentra en el permanente afán de progreso que es rasgo propio de la humanidad. Un análisis más detallado nos pondrá de relieve los elementos siguientes.

A) LA ECONOMÍA COMPETITIVA CENTRADA EN EL MERCADO.

La aparición de la nueva economía centrada en la preponderancia del mercado, en los años ochenta del pasado siglo, tuvo una repercusión inmediata y sustancial en las administraciones públicas. En efecto, la nueva teoría y práctica económica proponía una drástica reducción en el tamaño y las funciones del Estado, como medio para recuperar el crecimiento y la estabilidad financiera. Consecuencia de ello fueron las decisiones de privatizar las empresas públicas paraestatales, disminuir la participación del sector público en el PIB y eliminar muchas otras actividades de las que anteriormente se ocupaba el Estado. Al tono de “menos gobierno, mejor gobierno” las administraciones experimentaron una significativa pérdida de importancia social.

B) LA MUNDIALIZACIÓN O GLOBALIZACIÓN.

La nueva economía tiene fe ciega en las virtudes de la competencia, tanto al interior del sistema como entre las economías nacionales. Ello originó el amplio movimiento de apertura de las economías nacionales a la competencia exterior y la proliferación de los tratados de liberalización comercial, lo cual tuvo también repercusiones notables para las administraciones.

C) LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (*NEW PUBLIC MANAGEMENT*).

La doctrina de la Nueva Gestión Pública llevó a las últimas consecuencias administrativas la teoría del mercado como el instrumento principal de asignación de recursos dentro del sistema económico y, en especial, en el seno del gobierno. Se ha introducido la competencia en numerosas actividades, en particular en la prestación de los servicios, que anteriormente tenían un carácter monopólico. Ello ha transformado significativamente muchas áreas operativas del gobierno.

D) LA APARICIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES SUPRANACIONALES.

La apertura al exterior de las economías nacionales, la formación de la Comunidad Económica Europea y su sucesora, la Unión Europea, y varias otras asociaciones regionales de libre comercio, han creado las primeras administraciones públicas auténticamente supranacionales.

Naturalmente, la Unión Europea es, con mucho, la más avanzada de ellas. Seguramente le sigue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el MERCOSUR y otra más. En todas las instancias, estas uniones y asociaciones han modificado a las administraciones de los países que las integran. En el caso más agudo se ubica la *VE*; pero el TLCAN y el MERCOSUR han modificado aun el concepto de soberanía nacional clásico, al establecer mecanismos de solución de controversias ajenos a los poderes judiciales del país.

Al obligar a los gobiernos nacionales a que ciertas acciones en campos preestablecidos, se decidan conjuntamente y no soberana y unilateralmente, aparecen los rasgos de una administración supranacional.

E) EL DESARROLLO DE LA IDEA DE GOBERNABILIDAD (GOBERNANZA O GOBERNACIÓN).

En algunos países, este concepto tiene varias acepciones, aunque la más común —no necesariamente la más acertada— es la que identifica “governabilidad” con estabilidad política y orden.

El concepto que aquí se usa de “governabilidad” alude a la necesidad de que el Poder Ejecutivo, el gobierno propiamente dicho, acepte que las decisiones gubernamentales, las políticas públicas, los objetivos sociales y los programas fundamentales del país, no sean de su resorte exclusivo; que deban ser el resultado de decisiones negociadas, consensuadas, participativas y comunicadas, en las que participen los actores de la sociedad. Obviamente, el Parlamento y los partidos políticos, los medios de comunicación, la opinión pública, los empresarios, los sindicatos, el mundo académico, las ONG, la sociedad civil no organizada, las iglesias y otros más. Gobernabilidad significa gobierno en común, en el sentido arriba indicado. Naturalmente, la aplicación cotidiana de este concepto ha repercutido en la estructura y forma de operación de las administraciones públicas en casi todos los países del mundo.

F) NECESIDAD DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

Basta recordar las palabras del profesor König para reconocer que hoy la sociedad exige que las administraciones públicas cumplan eficientemente con su cometido, sí, pero bajo la consigna inescapable de mantener con todo cuidado el medio ambiente, proteger a la naturaleza, preservar y mejorar la ecología del entorno para que las presentes y futuras generaciones, lejos de encontrar el ocaso y la destrucción, puedan disfrutar de una naturaleza intacta.

Esta política tiene una amplia gama de consecuencias administrativas y financieras que, en resumen, significan hacer más con menos. La condición del desarrollo sustentable, en tanto que construcción operativa para la administración, gana convicciones diariamente.

No obstante, en muchos países, ricos y pobres, la auténtica protección al medio ambiente se considera una pesada carga financiera adicional o simplemente una prioridad secundaria. Recuérdese la historia del Protocolo de Kioto y la cuestión del calentamiento de la atmósfera terrestre.

G) HACIA LA URBANIZACIÓN TOTAL DE LA POBLACIÓN.

Continúa la doble tendencia mundial de la población a seguir creciendo y a vivir en las ciudades y no en las zonas rurales. Ambos fenómenos tienden a disminuir, pero no han concluido. En algunos países desarrollados, la población total ya no crece, o crece muy lentamente, pero la rural se sigue desplazando; cuando representa menos de diez por ciento del total suele estabilizarse. Permanecen en las agras comunidades muy pequeñas y aisladas cuyos habitantes no han querido emigrar.

Para las administraciones públicas, la urbanización de la población ha tenido y tiene importantes consecuencias. Las antiguas municipalidades se han transformado en

gobiernos ciudadanos, autoridades locales de poblaciones urbanas. Se puede expresar, válidamente, el siguiente axioma: toda administración local es hoy administración urbana. La vida urbana es por su naturaleza más compleja que la vida rural, por lo tanto los administradores locales se sienten obligados a echar mano de técnicas avanzadas para atender las demandas crecientes de sus ciudadanos.

H) LA “CIUDADANIZACIÓN” DE LAS ADMINISTRACIONES.

Las últimas tendencias filosóficas y sociológicas que inspiran actualmente a los académicos y a algunos administradores —cada vez en mayor número— parecerían representar una contrapropuesta a la doctrina de la Nueva Gestión Pública.

Los propósitos finales de la administración no son alcanzar, *per se*, la eficiencia, la eficacia, la economía y obtener el valor real de lo gastado. Es el bienestar del ciudadano, servir al ciudadano es la meta última de la administración pública. No basta con intentar ese objetivo mediante la aplicación de procedimientos y técnicas de vanguardia; hay que dar amplia participación al propio ciudadano en las decisiones conducentes a servirle: el ciudadano como centro de la administración y el ciudadano como partícipe en la administración. Adicionalmente, el ciudadano cada vez mejor protegido por el sistema legal de los abusos de la administración, de la falta de reconocimiento por parte de aquélla de sus derechos ciudadanos en sentido amplio o de la ineficiencia y la torpeza de los administradores.

I) LAS NUEVAS TÉCNICAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN (TLC).

De toda la gama de macro tendencias que impulsan los profundos cambios hacia la modernización administrativa, que aquí se han reseñado brevemente, los de mayor repercusión pragmática consisten en la introducción de las nuevas técnicas de la información y la comunicación, TIC; la llamada, en algunos países, “informática”. El impacto de la informática sobre las administraciones es formidable, impredecible. Permitirán crear la verdadera revolución administrativa que nos conducirá al gobierno electrónico, al gobierno digital, a la sociedad de la Internet, a la sociedad de la información, del conocimiento; en una palabra, al gobierno posburocrático.

REVISIÓN PERMANENTE DE LOS MODELOS.

La aportación de los constructores de modelos administrativos, cuando es rigurosa, tiene gran utilidad para avanzar en la modernización institucional. Al paso del tiempo esos modelos deben ser revisados para agregar nuevas variables. Se propone aquí que

a los modelos transcritos en los párrafos anteriores se agreguen nuevos elementos, surgidos de la experiencia administrativa reciente. Las variables que se adicionan — que seguramente no serán las únicas deseables— se nos acercarán al ideal de un buen gobierno.

CARACTERÍSTICAS *ADICIONALES* DE LA INSTITUCIÓN POSBUROCRÁTICA.

1. Con capacidad para la planeación estratégica de corto, mediano y largo plazos, no únicamente en los altos niveles sino entre todos los jefes y empleados.
2. Dispuesta a la definición y revisión permanente de su misión, su vocación, sus objetivos y sus metas.
3. Con capacidad para formular y, sobre todo, para ejecutar con eficacia y eficiencia las políticas públicas que coincidan con su misión y objetivos.
4. Preparada para aplicar el principio de subsidiariedad en su doble dimensión: *a)* tomar las decisiones tan cerca como sea posible de donde surgen los problemas; y *b)* no llevar a cabo tareas que puede realizar de igual modo el sector privado.
5. Que el personal que toma decisiones, en todos los niveles, mantenga una actitud de rendición de cuentas, de responsabilidad ante un superior; es decir, de imputabilidad.
6. Que la institución mantenga una actitud permanente de simplificación de procedimientos y trámites, hacia adentro y hacia afuera de la organización; que actúe sobre la base de confianza al público y no sobre la idea que los ciudadanos tratarán de aprovechar en su favor, de manera ilegítima, cualquier circunstancia.
7. Que el personal, en todos los niveles, se sienta responsable de actuar siempre con máxima eficacia, eficiencia y economía.
8. Que exista un servicio profesional de carrera (servicio civil) flexible, no discriminatorio y moderno. Ello significa que la institución esté dispuesta a reconocer la situación de desventaja que aún prevalece respecto al género, a las minorías y a los discapacitados.

9. Que la institución respete las necesidades individuales de sus funcionarios y empleados en términos de horarios y remuneraciones, que les permitan el desarrollo individual y la convivencia familiar.
10. Que acepte los cambios que las nuevas tecnologías han generado en cuanto al contenido de los puestos de trabajo, la flexibilidad en los horarios y el sitio para desarrollarlos.
11. Que mantenga una vocación permanente para facilitar a funcionarios y empleados la preparación, la capacitación y la formación individual en materias propias de la actividad de la empresa y otras de tipo profesional.
12. Que mantenga una actitud de transparencia y apertura ante los ciudadanos y la opinión pública, respecto de la información que genera y las razones de sus determinaciones.
13. Que fomente en todos los funcionarios y empleados una actitud de innovación; y de combate al temor a los cambios y la innovación.
14. Que conciba la integridad como uno de los valores fundamentales de la institución; que sea intolerante con el soborno, la corrupción y la falta de ética de los altos funcionarios.
15. Que prepare y dé a conocer entre el personal y el público, un código de ética sobre el comportamiento que se espera de ellos.
16. Si es una institución que proporciona servicios a los usuarios, contribuyentes o “clientes”, que asuma el riesgo de formular una carta de derechos del usuario, donde consten los compromisos que la institución acepta respecto a la calidad, costo y oportunidad de los servicios.
17. Que dé atención permanente a los cambios tecnológicos en informática (TIC); que esté dispuesta a ensayar constantemente el uso de las nuevas tecnologías. Ampliar el ámbito del gobierno electrónico, hacia adentro y hacia afuera de la institución, hasta lograr que todos los servicios que proporcione estén disponibles en línea.
18. Que proponga a los parlamentarios y congresistas, los cambios necesarios en la legislación para dar validez probatoria a las firmas, a la documentación digital y a las transacciones y negocios hechos por medios electrónicos.

BIBLIOGRAFÍA.

- Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, FCE, 1988, p. 173.
- Kenneth Kernaghan, “L’organisation post-bureaucratique et les valeurs du service publique”, *RevueInternationale des Sciences Administratives: Revue D’ Administration Publique Comparée*, Bruselas, vol. 66, núm. 1, marzo de 2000, pp. 108 Yss, 3/6.
- Mark A. Emmert, Michael Crow y R. F. Shangraw Jr., “La gestión pública en el futuro: la pos-ortodoxia y el diseño de la organización”, en Barry Bozeman (*coord.*), *La gestión pública: su situación actual*, México, fCE, 1998, pp. 455 Y ss.
- Klaus Konig, *Public Administration: Post-industrial, Post-modern, Post-bureaucratic*, EGPAYearbook, Budapest, [CA, 1996, p. 26 Yss.

LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO A LA VUELTA DEL MILENIO.

Luis F. Aguilar Villanueva.¹

La política, el gobierno, la administración pública, las políticas públicas, las relaciones internacionales, la economía, la comunicación, y el mismo sistema de sociedad han cambiado sus estructuras, normas, procesos y prácticas en los últimos treinta-cuarenta años. En correspondencia, nuestros planteamientos, conceptos y expectativas sobre el Estado y el gobierno se han también modificado. Nos encontramos en medio de una transformación profunda de la sociedad y, por ende, en un tiempo de redefinición y *rehechura* de la organización estatal de la sociedad.

Es generalizada la percepción o la conciencia de que el mundo social está en transformación, que se ha vuelto una realidad inestable, contingente, “líquida”, convulsionada por conflictos de vario tipo y magnitud, que incluyen los agresiones de las organizaciones criminales, el terrorismo y el fundamentalismo religioso militante, y sacudida también por el apremio de la miscelánea de demandas y vindicaciones de grupos y localidades, que son divergentes y hasta opuestas entre sí pero que exigen del Estado o del gobierno una respuesta inmediata y concluyente. Más aún, frente al cambio social en curso, que es un cambio de sistema y de época, sobreviven pocas referencias morales, jurídicas y cognoscitivas de las que nos asimos para no ir a la deriva, pero que no tienen ya la solidez de la aceptación universal, de modo que no podemos encauzar el trabajo colectivo de crear el nuevo orden social (nacional o mundial) y tampoco manejar la desorientación, la incertidumbre, tal vez la angustia, de la hora actual.

El Estado ha sido arrastrado por esta ola de transformaciones racionales o caóticas y se ha visto obligado a modificar su constitución, régimen, legislación, gobernanza y

¹Luis F. Aguilar Villanueva es Doctor en filosofía, con especialidad en filosofía política, con estudios de postgrado en la Pontificia Universidad Gregoriana, Roma y en la Universidad Estatal Eberhard Karls de Tubinga, Alemania. Ha sido profesor investigador de la UNAM, El Colegio de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Es Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Es el introductor de la disciplina de las Políticas Públicas en México y en el mundo académico de lengua española. De 2006 a 2013 fue miembro del Comité de Expertos en Administración Pública de la ONU, del que fue su Relator, Vicepresidente y Presidente. Actualmente es el Director Fundador del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara y Coordinador de la Red de Políticas Públicas de la misma Universidad.

administración, al mismo tiempo que los sectores sociales de numerosos países han cambiado su concepto y expectativas respecto de la función y los alcances del Estado y de sus gobiernos.

El texto tiene como propósito exponer descriptivamente los cambios que ha experimentado el Estado a la vuelta del milenio y el perfil de su actual configuración. Tiene cinco apartados. En la primera parte introductoria señalaré los dos hechos que han detonado la transformación del Estado, *la crisis de los Estados sociales y la globalización*, que han evidenciado los límites del Estado y de los gobiernos y han motivado reformas institucionales, políticas, fiscales, administrativas en los últimos treinta años, que han ocasionado que el estado moderno y social modifique su constitución y que cambie también el proceso de gobernar. En una segunda parte, derivada del apartado introductorio, expondré la configuración y la crisis del Estado Social y desarrollaré las dos respuestas que sociedad y gobierno han ideado y puesto en marcha para superar la crisis: *la política de ajuste*, que implica la liberalización de la economía, y *la transición democrática*. En la tercera parte se describirán los rasgos esenciales de la Globalización y cerraré este apartado mencionando de manera breve la crisis financiera global del 2008, desencadenada por la crisis hipotecaria, cuyos funestos efectos en la economía y en el bienestar social obligaron a repensar y reformar las relaciones establecidas entre el Estado y el mercado, pero sin cuestionar o alterar los principios de la estructura del Estado contemporáneo y de sus relaciones con el mercado y la sociedad civil. En un cuarto momento, a manera de recapitulación, propondré los elementos que mundialmente se consideran son los esenciales y fundamentales de la configuración del Estado contemporáneo, por lo menos en Occidente, pero en el entendido de que el Estado es una realidad en evolución permanente y que, muy probablemente, cerrará el siglo XXI con un arreglo institucional y territorial diverso al actual. En contraste, en el quinto y último apartado, expondré los movimientos intelectuales y políticos que tienen lugar en varios países y que cuestionan la configuración estatal actual y presentan alternativas que motivan críticas o simpatías según la situación, cultura y expectativa de su ciudadanía.

1. LOS CAMBIOS DE LOS ÚLTIMOS CUARENTA AÑOS Y EL NUEVO PLANTEAMIENTO SOBRE EL ESTADO Y EL GOBIERNO.

Desde los años 70 del siglo pasado la mayor parte de las sociedades han cambiado su estructura y procesos a partir de dos hechos *la Crisis del Estado Social y la Globalización o Mundialización de la sociedad*, cuyos efectos son estructurales, han impactado todas las dimensiones de la sociedad, no han aún concluido y perfilan un

cambio de época, un mundo social postmoderno. Los dos hechos expresan la crisis de la sociedad del pasado y el comienzo de la sociedad del futuro y plantean preguntas clave sobre el ámbito del Estado y su organización y, en corolario, preguntas sobre los alcances y procedimientos directivos del gobierno.

La *Crisis del Estado social* en todas sus formas (welfare, socialdemócrata, demócrata-cristiano, de bienestar y seguridad social, socialista, comunista, desarrollista) tuvo lugar entre los años 70 y 90, siendo 1989 la fecha emblemática mundial con la caída del Muro de Berlín.² La crisis fue original y fundamentalmente crisis o quiebra fiscal del Estado, pero sus efectos económicos y sociales nocivos provocaron de inmediato una grave crisis política que forzó a pensar críticamente en la conformación del Estado y en el patrón directivo de los gobiernos. La crisis del Estado social ha sido en gran medida *el final de la sociedad del siglo XX*, cuya criatura eminente y centro de solución de problemas fue el Estado, el Estado Social, y cuyo imaginario aspiracional fue la Revolución Social, que supuestamente produciría el bienestar, la igualdad y la seguridad social universal de manos del Estado y sus gobiernos.

Por su parte, la *Globalización* de la economía, incluida la de la conectividad que abarca y facilita numerosas actividades sociales de personas, empresas y grupos, representa *el inicio de la nueva época y estructura de la sociedad*, al ir reordenando las relaciones económicas, sociales y políticas en un sentido post-territorial, post estado-nación westfaliano y con

² En México, el Estado social desarrollador del siglo XX, que constitucional, política y administrativamente tenía como proyecto imperativo crear y desarrollar la capacidad productiva, financiera, intelectual, física, organizativa...de la sociedad mexicana, entonces comparativamente atrasada, improductiva, iletrada, desorganizada y de limitados recursos y capacidades, tuvo notables décadas de auge y transformación de la sociedad, “el milagro mexicano”. Sin embargo, entró en problemas para sostener el crecimiento económico y el desarrollo social a partir de los años sesenta y se hundió con la crisis fiscal de 1982, al cierre de la presidencia de J. López Portillo. La crisis financiera del Estado tuvo efectos demoledores, derribó la economía nacional, que era estatalmente dependiente, destruyendo capitales, patrimonios y fuerza de trabajo calificada, y detonó inconformidades y revueltas políticas, que atribuyeron los errores decisionales del gobierno a la naturaleza autoritaria del sistema político, estructurado por un presidencialismo sin controles y contrapesos, que gobernaba con el soporte del corporativismo dependiente de las organizaciones del capital y del trabajo y con la operación de un partido político no sujeto a la presión de la competencia y al arbitraje electoral imparcial. Fue natural entonces que democratizar el régimen fuera la respuesta de la sociedad a la crisis fiscal, económica y política de un régimen agotado y nocivo. Los gobiernos de M. De la Madrid y C. Salinas tuvieron como tarea prioritaria reconstruir la capacidad directiva del Estado Social desarrollador, eliminando organismos y políticas inútiles o nocivas y reelaborando el concepto del Estado, del desarrollo y del ejercicio del gobierno en clave de liberalización de los mercados y apertura comercial internacional. En diciembre de 1994, al inicio de la presidencia de E. Zedillo, ocurrió por segunda vez la crisis fiscal, aunque ya en la modalidad de un Estado y gobierno que operaba en gran medida en modo neoliberal, aunque con fallas decisionales y errores administrativos en la implementación de varias reformas y políticas liberalizadoras. La crisis financiera pública de 1995 se transformó en una crisis política aguda y generalizada, que aceleró el empuje democratizador que protagonizaron partidos, organizaciones empresariales y civiles, comunidades locales y la inteligencia de la sociedad mexicana, dando origen a alternancias en municipios y entidades federativas.

predominante referencia individual por cuanto el conocimiento, la capacidad, la creatividad, la responsabilidad y la utilidad de los individuos es ahora el valor o la referencia económica y social predominante, independientemente de los vínculos e identidades sociales de los individuos y de la significación que aún le otorgan para sus vidas.

Lo que acomuna a estos dos hechos, que cierran el pasado y abren el futuro de la sociedad humana, es haber hecho que el Estado y el gobierno, entendidos tradicionalmente como la organización y la dirección rectora de los asuntos generales de la sociedad y la respuesta y solución a los problemas de la vida en común, hayan sido cuestionados y se hayan vuelto un problema, cognoscitivo y práctico. En efecto, ambos hechos pusieron de manifiesto los límites de la configuración del Estado del siglo XX para ordenar las actividades de la sociedad contemporánea, así como las fallas directivas de los gobiernos para conducirla. En un primer momento la cuestión se centró más bien en *la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos* y buscó indagar el tipo de condiciones que la pueden promover y asegurar, pero el desarrollo de la cuestión sobre las limitaciones del gobierno condujo lógicamente a plantearse la cuestión sobre *la configuración institucional misma del Estado*, a preguntarse si sus principios constitucionales, su legislación y su organización del poder público son idóneos, apropiados, para ordenar, promover y estabilizar las actividades que se desarrollan en la sociedad contemporánea, regulando conductas, controlando conflictos, encauzando demandas y expectativas, creando oportunidades de bienestar y seguridad. En suma, no se trató sólo de preguntas sobre la gobernanza, el arreglo administrativo y las políticas públicas de los gobiernos de los Estados y de los Estados sociales en particular sino sobre la constitución misma del Estado social, sus alcances y su rendimiento efectivo para la sociedad.³

En resumen, mientras la crisis del Estado social puso en evidencia *la ineficacia-ineficiencia* del gobierno en la conducción de la sociedad y, en correlación, más a fondo, la ineficacia o ineficiencia de la configuración normativa, fiscal y política del Estado social del siglo XX para conducir la economía y la vida en sociedad, la mundialización en curso ha evidenciado *la insuficiencia* del gobierno y del mismo Estado para atender algunos de los viejos problemas de siempre y los nuevos problemas de época.

³ La crisis hacendaria del Estado social, que empezó a manifestarse a partir de los años 70, con diversos grados de gravedad, según el arreglo y desarrollo económico de los países (europeos y latinoamericanos), evidenció las graves fallas de rectoría económica de los gobiernos, cuyas decisiones regulatorias y sus políticas económicas no fueron apropiadas y eficaces para resolver sus problemas y demandas, de modo que suscitaban entre los ciudadanos dudas y escepticismo sobre su supuesta capacidad rectora. Pero, la crisis provocó también dudas sobre las posibilidades y alcances reales de los Estados sociales y preguntas acerca de si sus principios, leyes, poderes y recursos pueden realmente producir el orden, el bienestar, la estabilidad y el progreso que la sociedad contemporánea espera y exige. Por otro lado, la escala mundial de la transformación económica, tecnológica y social en curso ha hecho perder a los gobiernos autonomía, protagonismo y efectividad, disminuyendo su capacidad rectora de la economía y de las relaciones sociales, y ha elevado la cuestión acerca de cuál ha de ser la constitución apropiada del Estado, cuáles sus principios, normas y poderes para ser aún una organización de la sociedad significativa y provechosa.

Conceptual, política y administrativamente es un giro significativo pasar de la ineficiencia a la insuficiencia del gobierno y del mismo Estado en los temas centrales del orden social, la estabilidad y la calidad de la vida asociada, puesto que modifica en gran medida la manera de entender, organizar y ejercer el gobierno y la misma concepción y organización del Estado.

En efecto, una cuestión es estar ciertos de que la organización estatal vigente es socialmente apropiada y productiva, aun en el caso de que se reconocieran ineficacias e ineficiencias en el manejo de asuntos públicos importantes, razón por la cual es lógico y honesto preguntarse acerca de las medidas a tomar para hacer que el Estado funcione bien y sea socialmente eficaz, medidas que suelen ser institucionales, de políticas públicas, administrativas y hasta constituyentes. Otra cuestión es, en cambio, reconocer que la organización estatal ha dejado de ser la forma idónea y suficiente para ordenar las nuevas relaciones internas y exteriores de la sociedad contemporánea, por lo que hay que preguntarse entonces cuál ha de ser en las actuales condiciones la configuración del Estado, sus principios, normas, sus ámbitos de intervención imperativa y, en correspondencia, cuál el ámbito de la actividad de la sociedad económica y civil, la cual el Estado deberá reconocer y regular a fin de que la sociedad pueda realizar sus proyectos y metas de vida asociada y personal, dado que los recursos normativos, económicos y administrativos del Estado son actualmente insuficientes para hacerlos viables.

En la situación actual, el Estado debe fundarse en principios y normas que ordenen, regulen y arbitren las iniciativas y actividades sociales, pero en una forma diversa a la de su constitución heredada, dado la autonomía de los ciudadanos de la sociedad contemporánea y el nivel de desarrollo de sus capacidades y recursos (cognoscitivos, financieros, productivos, asociativos). Asimismo, el gobierno debe ejercerse en una forma de gobernanza distinta a la forma gubernamental(ista) heredada de dirigismo mando y control, que suponía sociedades subordinadas, limitadas y hasta precarias.

2. EL ESTADO SOCIAL: AUGES Y CRISIS.

El Estado Social, como sabido, tiene una doble naturaleza y una doble función social. Por un lado, es y debe ser fundamentalmente *Estado de Derecho*, que regula mediante normas jurídicas universales las relaciones sociales, particularmente las transacciones y los contratos civiles, garantiza el *orden-seguridad pública*, asegura los derechos de los ciudadanos y afianza la certidumbre de los ciudadanos en la imparcialidad y efectividad de la justicia legal. Por otro lado, es *Estado Fiscal*, que necesita de

ingresos y abundantes ingresos —mediante imposición tributaria y otras formas y canales de ingreso público, entre los cuales son relevantes los ingresos que provienen de la explotación y mercantilización de los recursos naturales nacionales— a fin de estar en condiciones de dar respuesta a los derechos sociales de sus ciudadanos, respuesta que implica adquirir y/o producir y/o distribuir bienes y servicios materiales, tangibles, (de salud, educación, vivienda, seguridad social, infraestructura comunitaria, consumo, crédito...) que dispensan utilidades a sus ciudadanos derechohabientes y cuya adquisición, producción y provisión implican costos económicos, que se definen según la dinámica de precios de los mercados.

Por consiguiente, el Estado Social es un Estado que asegura *valores inmateriales* como los derechos, libertades y garantías individuales y que provee *bienes y servicios materiales* de utilidad para personas y grupos, que satisfacen sus necesidades y aspiraciones. Por ende, el Estado, que ha llegado a ser Estado Social en el siglo XX, es conjuntamente *la organización normativa de la sociedad que asegura valores intangibles y una corporación económica de provisión de bienes y servicios tangibles*. En parte es el ordenador legal-coactivo de la sociedad y en parte es un actor económico con una intencionalidad hacia el beneficio social.

Dos son entonces los criterios que guían la acción de gobierno social para mantener y expandir su legitimidad política: *la efectividad jurídica* y la eficiencia, económica/*efectividad social*, la efectividad del imperio de la ley y la efectividad costo-eficiente y costo-efectiva de sus actividades de desarrollo, bienestar y seguridad social. Fallas en alguna o en las dos dimensiones constitutivas del Estado Social desencadenan crisis de legitimidad de sus gobiernos y despiertan dudas sobre el sentido y la eficacia del Estado social para realizar el proyecto deseado de sociedad.

Sin embargo, después de su gran auge de posguerra, la mayor parte de los Estados sociales de las sociedades industriales avanzadas y de las sociedades en desarrollo (como la mexicana y latinoamericana), enfrentaron a partir de los años 70 problemas que rebasaron su capacidad financiera, administrativa y política. Sus dificultades fueron la consecuencia de cambios en la economía (proceso y mercado de trabajo diferente, transnacionalización de los mercados, nacimiento de la sociedad postindustrial...) y en la composición de la sociedad (urbanización, creciente individualización, utilitarismo, diferenciación funcional de los varios ámbitos de acción al interno del sistema social), pero que por razones más bien de orden político no indujeron cambios institucionales y en sus instrumentos de políticas.

Los gobiernos de casi la totalidad de los Estados sociales, con tal de dar respuesta a la demanda de los ciudadanos por un mayor número y calidad de bienes, servicios y oportunidades que les permitiera tener acceso a superiores niveles de desarrollo o de

bienestar y seguridad social —respuesta que era y es fundamental para que los gobiernos sostuvieran su legitimidad política y significación social— tomaron decisiones de gasto público que implicaron crecientes déficits y desequilibrios financieros que se fueron acumulando y culminaron en *crisis fiscal*, en bancarrota de la hacienda pública, en varios países. La crisis fiscal del Estado tuvo efectos funestos económicos y políticos en sus sociedades nacionales en el siglo pasado y recientemente, a partir del 2008, la crisis financiera privada y pública tuvo efectos globales o multinacionales. Este patrón de comportamiento financiero de los gobiernos sociales fue común tanto a los Estados sociales europeos, supuestamente con economías privadas y sociales sólidas, como a los Estados latinoamericanos comprometidos con el desarrollo de las capacidades de su sociedad.⁴

Sociedad y gobierno hicieron frente a la crisis fiscal y política del Estado social con dos respuestas que han determinado la configuración del Estado y la acción del gobierno en los últimos cuarenta años: *la política de Ajuste de la hacienda pública y la Democratización del régimen político con la construcción/reconstrucción del Estado de Derecho*.

Para superar la crisis hacendaria de los Estados sociales y el consecuente decaimiento económico y social de sus países la respuesta fue *la Política de Ajuste* en dos sentidos, en el sentido financiero de ajustar la relación entre los ingresos y los gastos de la hacienda del Estado social, con el fin de sanear las finanzas públicas y restablecer la capacidad operativa del gobierno, y en el sentido mayor de economía política, que refiere a la necesidad de ajustar la relación entre la intervención del Estado y la libre iniciativa de los mercados, para reactivar el crecimiento económico y el desarrollo social. El Ajuste en las dos dimensiones, por los efectos sociales que produciría, fue considerado socialmente más productivo y provechoso que las pasadas instituciones regulatorias y políticas dirigistas del Estado.

Por otro lado, para hacer frente a la crisis política de varios Estados sociales, particularmente a los de régimen autoritario y totalitario, que fueron la mayoría en el siglo XX y a cuya discrecionalidad directiva por carencia de controles efectivos se imputaron los errores de política económica y la quiebra hacendaria, la respuesta fue *la Transición Democrática con el restablecimiento o el establecimiento del Estado de*

⁴ La tendencia al déficit y a la crisis fiscal, considerada inherente a los Estados sociales de la posguerra por los instrumentos que empleaban sus gobiernos para impulsar la planta productiva, el empleo, el bienestar, la seguridad social o el desarrollo, fue interpretada con preocupación y hasta dramatismo como “*La Crisis de la Democracia*”, libro programático publicado por la Comisión Trilateral en 1975, que, por primera vez, introdujo el lenguaje dual de ingobernabilidad-gobernabilidad, y lo hizo para denotar que el énfasis único o predominante de los gobiernos sociales en el gasto público era no sólo un enfoque de gobierno limitado sino contraproducente para estar en aptitud de realizar los objetivos del Estado Social y los derechos sociales de sus ciudadanos.

Derecho. En efecto, muchos Estados sociales, no obstante la nobleza de sus intenciones de desarrollo, bienestar e igualdad social, exhibieron ominosas fallas institucionales, como la ilegitimidad política de los gobernantes en su cargo de autoridad (imposición, inexistencia o manipulación de los procesos electorales) y la ilegalidad de su actuación (hechos de corrupción, discrecionalidad discriminatoria, represión y hasta crímenes de Estado). Y fuera del ámbito estricto del Ejecutivo, los sistemas de justicia y policía eran deplorables por su deshonestidad e ineficiencia.

Ajuste y Transición han sido las dos causas principales que han transformado la constitución, normatividad, estructura, instituciones, administración y hasta concepto del Estado a partir de los años 80. Describamos brevemente el Ajuste y la Transición.

2.1. LA POLÍTICA DE AJUSTE.

En su primer sentido, referido al equilibrio sostenido de las finanzas públicas, que exigía disminuir el gasto público innecesario e ineficiente y aumentar los ingresos públicos indispensables y eficientar su uso, obligó desde los años 80 años emprender reformas para asegurar una política macroeconómica estable y exigir la máxima costo-eficiencia de las políticas, programas, inversiones, empresas y entidades del sector público. Se realizaron en consecuencia reformas fiscales, presupuestales, administrativas y de contraloría. Se procedió a redimensionar o se intentó redimensionar la hipertrofia del aparato burocrático, cancelando programas, organismos y empresas públicas innecesarias o ineficientes, y se promovieron reformas de la normatividad, la estructura, los procesos, los procedimientos y el desempeño del personal de la administración pública, bajo el principio estricto de la costo-eficiencia y la costo-efectividad del gasto público, principio que se convirtió en el máximo valor administrativo del sector público. La *Nueva Gestión Pública* fue el movimiento mundial desde los años ochenta que promovió y justificó estas reformas.⁵

Además de estas medidas se crearon Agencias Ejecutivas Independientes u Organismos Públicos Autónomos que tendrían a su cargo la dirección de asuntos públicos decisivos sin formar parte de la burocracia gubernamental y sin estar sometidos al mando y control

⁵ El propósito de fondo o el intento del Ajuste fiscal, sostenido por la Nueva Gestión Pública (NGP), fue dar forma a un estado de menores costos y mayores beneficios sociales, que debía regresar a centrarse en sus funciones esenciales de orden público y aseguramiento de las garantías individuales y derechos sociales, pero liberado de la pesada carga de superfluos, redundantes e ineficientes programas, servicios, organismos, empresas públicas y personal público: *dar forma a “un Estado esbelto”* (*lean State*) y, en las propuestas radicales, dar forma a un *Estado mínimo*, reducido a las funciones de los inicios del Estado moderno, referidas a orden público e impartición imparcial de justicia, dejando a los mercados y las organizaciones de la sociedad civil hacerse cargo de las actividades económicas y sociales que el gobierno quiso protagonizar noble con su afán justiciero o benefactor. En estos años 90, fueron pocos los movimientos intelectuales y políticos que señalaron, con referencia a las mismas preocupaciones y propósitos, la configuración de un *Estado Subsidiario* y una gobernanza subsidiaria, que actúa sólo en aquellas circunstancias o condiciones en que las organizaciones sociales muestran ser incapaces de autogobernarse o les es irracionalmente costoso pretender dotarse de recursos e instrumentos idóneos para gobernarse por sí mismas.

del poder ejecutivo, aun si informarían a los poderes públicos sobre sus decisiones y resultados. Su creación obedeció a la necesidad de que las decisiones sobre los asuntos públicos de la más alta importancia social que no estuvieran influidas por politizaciones oportunistas, ideológicas o electoreras para no repetir los errores nocivos de la política económica y social del pasado. La composición políticamente independiente de los dirigentes de estas agencias autónomas y su probada solvencia técnica aseguraba decisiones públicas pertinentes y responsables: Se procedió asimismo a descentralizar o desburocratizar las organizaciones jerárquicas del sector público —compactando sus numerosos e innecesarios niveles jerárquicos con titulares de altos ingresos—, así como a emprender reformas y mejoras regulatorias (de leyes, procedimientos, reglas de operación). Se establecieron sistemas permanentes de evaluación del desempeño del personal de la administración pública con referencia a criterios de eficiencia económica y eficacia social. Se externalizó también la producción y el suministro de numerosos bienes y servicios públicos mediante concesiones y contrataciones de empresas privadas y organizaciones sociales y se pusieron en marcha emprendimientos asociados entre los gobiernos y las corporaciones económicas, entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, para abordar determinados asuntos de interés público. Se impulsó asimismo la digitalización de los varios procesos administrativos del gobierno (“el gobierno electrónico”) como una medida para disminuir costos operativos ineficientes e innecesarios y se introdujeron formas de gestión estratégica, de calidad, del desempeño, que habían probado en las empresas privadas sus ventajas y beneficios.⁶

⁶ México ha sido un país ejemplar en la política de ajuste hasta el punto que se dispone de un sistema financiero público equilibrado y robusto, que ha permitido al país manejar la volatilidad financiera y económica de estos años de la postcrisis 2008 y cuya gestión financiera es reconocida por los organismos financieros internacionales. A partir de la presidencia de M. De la Madrid y con mayor énfasis en las presidencias de C. Salinas y E. Zedillo se procedió a llevar a cabo todas las medidas que la política de ajuste implicaba y que los organismos financieros internacionales exigían. Existen numerosos y finos estudios sobre las reformas emprendidas por el Estado mexicano a partir de los años 80 y 90, que algunos autores interpretan como reformas que se emprendieron para sacar al Estado mexicano de su profunda crisis fiscal y al país de su crisis económica, así como para reconstruir la capacidad directiva del estado y del gobierno. En cambio, para otros autores, han sido reformas de propósito neoliberal, acorde al llamado “Consenso de Washington”, orientadas a favorecer a las empresas nacionales y extranjeras y a establecer un modelo de crecimiento adverso a los intereses estratégicos nacionales. Resumidas en modo muy básico, las reformas que impulsó el gobierno mexicano desde esos años fueron una firme reducción del gasto público (ineficiente e innecesario) y la búsqueda de un incremento de sus ingresos mediante una serie (inconclusa) de reformas fiscales, mejora de la administración tributaria, descentralización de políticas, cancelación de programas y organismos públicos notoriamente ineficientes, el cierre, la fusión y la privatización de empresas públicas, iniciativas varias para disminuir el personal y reclutar a personal técnico y éticamente confiable, concesiones de servicios públicos a empresas privadas o contratación de empresas y/o de organismos de la sociedad civil para hacerse cargo de la provisión de determinados servicios públicos. Se crearon también organismos públicos autónomos (Banco de México, Institutos Federales o Nacionales, Comisiones Federales o Nacionales...) y, para promover y asegurar la eficiencia del gasto y del desempeño público, se reformó la estructura del presupuesto y del proceso de presupuestación, se establecieron sistemas e instancias de fiscalización del gasto, así como sistemas y consejos de evaluación de las políticas y los programas (CONEVAL), se procedió a certificar la calidad de los principales procesos administrativos, se generalizó la evaluación del desempeño del personal y se transitó de una evaluación de la costo-eficiencia de los programas a una de su eficacia e impacto social. Asimismo se procedió a digitalizar los principales procesos administrativos para su mayor transparencia y eficacia de gestión.

En su segundo sentido, referido a la economía política, el Ajuste consistió y consiste en rediseñar y establecer mediante nuevas leyes, instituciones, reglamentos y prácticas una nueva relación entre el ámbito público de la intervención estatal y el ámbito privado de los mercados, que se va a caracterizar por la disminución de la intervención estatal y la liberación de los mercados en las actividades productivas, comerciales, financieras, laborales. Se consideró que el nuevo ajuste daría origen a una articulación más equilibrada entre el Estado y los mercados, la cual sería socialmente más productiva y beneficiosa que la antigua relación, pues el desequilibrio de las finanzas públicas, la precariedad financiera estatal, el crecimiento económico exiguo y la misma inconformidad política de los sectores productivos se imputaba a la rectoría económica unilateral del Estado y a sus políticas económicas desincentivadoras de sobrerregulación, imposición fiscal, discrecionalidad decisional y de control o alineamiento político de las organizaciones del capital y del trabajo. El supuesto fue que las firmas de los mercados, por estar sometidas a la competencia, la innovación y a la mejor relación costo-beneficio y precio-calidad de sus bienes y servicios, están en mejores condiciones que el gobierno y sus burocracias para realizar los propósitos y actividades materiales del Estado social, tales como el impulso al crecimiento económico, la generación de empleo y mejores ingresos, el acceso al crédito, la provisión de servicios costo-eficientes, el ascenso a nuevos niveles de bienestar y seguridad social mediante seguros varios, pensiones ciertas y remuneradoras.

El ajuste, en lo relacionado con la economía política, tuvo dos momentos que se entrelazaron. El primer momento consistió en la *liberalización de los mercados*, que comprendió: a) iniciativas de *desregulación* de las actividades económicas, financieras, productivas, comerciales, laborales...; ⁷ b) iniciativas varias de *facilitación* del dinamismo de los mercados que, más allá de asegurar una política macroeconómica sostenida, incluyó legislación antimonopólica, creación de infraestructura, incentivos fiscales de promoción, políticas explícitas de fomento de sectores del mercado interno u orientadas al mercado exterior, liberalización de los contratos laborales,

⁷ La desregulación abarcó reformas de principios constitucionales, leyes, reglamentos y procedimientos administrativos. Una desregulación financiera de impacto mundial, anticipada por reformas en el Reino Unido, Europa y Asia, fue la abolición norteamericana de la Ley Glass-Steagall de 1933, que separaba las funciones de la banca tradicional (depósitos y créditos) y las de la banca de Inversión (gestión del capital mediante intermediación financiera). El *Financial Services Modernization Act*, la nueva legislación norteamericana de noviembre de 1999, facilitará y legitimará la fusión de las entidades bancarias con las corredurías financieras (que se ocupan de divisas, bonos, acciones en bolsa...) y con las empresas administradoras de los fondos institucionales de inversión, sentando las bases para crear en los últimos veinte años poderosas entidades de negocios multidimensionales y de escala mundial, que llevaron a popularizar el supuesto del “*too big to fail*”, la improbabilidad práctica de su quiebra financiera. Asimismo va a dar origen a nuevos productos financieros, de utilidades muy atractivas, aun si sujetas a riesgos, supuestamente controlables, que atraerán el mayor interés de las entidades financieras y de los clientes especulativos por encima de las actividades tradicionales de crédito y ahorro con margen conservador.

orientación de varios programas educativos hacia la formación del capital humano idóneo para las tendencias y procesos de los mercados; en consecuencia; *c*) medidas de apertura comercial y de celebración de tratados de libre comercio, apoyo a la creación de regímenes internacionales en materias económicas fundamentales para el funcionamiento nacional e internacional de los mercados, etc. México se ha distinguido por la amplia firma de contratos y tratados de libre comercio con numerosos países y por la firma del TLC con Estados Unidos y Canadá, una referencia internacional.

El segundo momento consistió en hacer frente al acelerado progreso de *la globalización económica o de la mundialización de la vida social*. Para aprovechar sus oportunidades y controlar sus desafíos o riesgos para la economía nacional, numerosos Estados decidieron crear agrupamientos de mayor escala económica y política, tales como tratados de libres comercios, uniones aduaneras, mercados comunes, formación de Estados plurinacionales (Unión Europea) y, al mismo tiempo, promover y exigir mediante medidas regulatorias, fiscales, administrativas y de políticas una mayor productividad y competitividad de las empresas nacionales, así como promover formas de agrupamiento e integración operativa entre las empresas (clusterización, cadenas productivas, sistemas de proveedores) y su incorporación a las cadenas de valor internacionales.

En este ámbito el Ajuste indujo cambios en el Estado que, según los países, llevaron a reestructurar su constitución y cuerpo legislativo. Las reformas constitucionales y legales aprobaron una rectoría económica menor del Estado y establecieron nuevos instrumentos de rectoría, menos directos e imperativos. En consecuencia autorizaron la privatización de las empresas públicas y de determinados activos públicos, permitieron que las empresas privadas de mercado (y en algunos casos las organizaciones sociales) se encargaran de la provisión de bienes y servicios públicos en determinadas materias y autorizaron la posibilidad de establecer asociaciones público-privadas con el fin de atender asuntos públicos de trascendencia.

El supuesto del reajuste de la economía política consiste en que la nueva relación entre el Estado y el mercado no tiene por qué generar desequilibrios sociales dañinos, pues el repliegue o descenso operativo del estado social será compensado suficientemente por un papel directivo del gobierno con mejor calidad regulatoria y fiscal y, particularmente, por el despertar y la activación de los mercados y las organizaciones de la sociedad civil, cuyas capacidades habían quedado subutilizadas, sofocadas o reprimidas por el activismo estatal de sesgos autoritarios, interesado compulsivamente en que todos los éxitos en el desarrollo o en el bienestar social le fueran atribuidos única o principalmente a él. En el supuesto se trata fundamentalmente de otro arreglo estatal del orden social, necesario, conveniente o urgente, en el que no se abandonan los fines del desarrollo,

bienestar y seguridad social de los ciudadanos, pero se llevan a cabo con otra manera de gobernar, en la que el gobernante desempeña funciones de regulador, incentivador, facilitador, subsidiario, coordinador más que de agente económico y social directo o de dirigente único de las actividades económicas mediante los viejos instrumentos políticos de mando y control.

Uno de los puntos más controversiales de la nueva economía política, estructurada por la liberación de los mercados, la apertura y la globalización, ha sido la sospecha o la evidencia de que el Estado Social, particularmente el de las naciones en desarrollo, al aceptar los principios y las políticas neoliberales, abandonaría o abandonaba sus imperativos constitucionales y políticos del desarrollo, bienestar, equidad, inclusión y seguridad social de sus ciudadanos. Sin embargo, la necesidad de legitimar el nuevo modelo económico y de compensar los daños que el modelo provocaría en el corto plazo en determinados sectores sociales (en los atrasados, vulnerables y estatalmente protegidos y dependientes), así como la necesidad de ocuparse más decidida y sistemáticamente de las poblaciones tradicionalmente marginadas y en situación de pobreza, cuyas condiciones de vida habían empeorado justamente en los años 80 y 90 por causa de la crisis fiscal y de la austeridad de gasto público en varios temas sociales, llevo a que gobierno y sociedad se replantearan de nuevo la cuestión social, la convirtieran en tema de agenda pública y perfilaran una respuesta diferente al problema multidimensional y multifactorial de la pobreza con un nuevo diseño de políticas sociales, el cual se caracterizará por la focalización de los subsidios hacia específicas poblaciones objetivo y por el requisito de una mayor responsabilidad de personas, familias y localidades en la solución de sus problemas y necesidades.⁸

2.2. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA O DEMOCRATIZACIÓN DEL RÉGIMEN.

La democratización, frente a la decadencia y nocividad del régimen autoritario, vindicó la exigencia de desarrollar y consolidar los principios y valores del Estado de derecho y del régimen democrático. Para ello se establecieron normas, prácticas e instancias que aseguraban elecciones imparciales y legales, así como normas, prácticas e instancias para asegurar que las decisiones directivas del gobierno y las operaciones de su administración pública respetaran la normatividad legal, el igual trato a los ciudadanos (equidad, imparcialidad e inclusión), la división de poderes independientes y autónomos, la incorrupción, la independencia de la esfera pública,

⁸ En México, las políticas sociales de nuevo cuño, focalizadas y condicionadas, fueron protagonizadas más bien por el gobierno federal y aparecieron a fines de los años 80 con el Programa “*Solidaridad*”, que exigía formas de autoorganización y autogobierno de las comunidades para tener acceso a los subsidios, y se continuaron después con el Programa “*Oportunidades*”, que cambió su planteamiento y se enfocó a las personas y particularmente a las mujeres jefes de familia que asumían específicas responsabilidades a cambio de los subsidios. Recientemente en las dos primeras décadas del siglo XXI los programas han continuado y han introducido ajustes para corregir defectos y mejorar resultados, como han sido “*Progres*a” y “*Prospera*”.

el gobierno abierto o el acceso universal de los ciudadanos a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, el reconocimiento de la pluralidad política y formas “subsidiarias” de gobierno cuando comunidades o agrupamientos sociales acreditan capacidad y responsabilidad en la gestión de los asuntos de su interés general. Para asegurar los principios y valores de la democracia en muchos países se crearon Instituciones Públicas Autónomas, que se hicieron cargo de la organización y arbitraje de los procesos electorales y también de la transparencia y rendición de cuentas, de la contraloría legal y fiscal.⁹

Los valores del Estado democrático motivaron reformas electorales y también reformas institucionales del poder supremo del Estado, que redistribuyeron el poder entre los poderes públicos del Estado, reordenaron el poder judicial y el poder legislativo, “descentralizaron” el poder entre los órdenes de gobierno que integran el Estado (entre el gobierno nacional y los locales) y abrieron el camino para una nueva relación entre las autoridades públicas y la ciudadanía, reconociendo la importancia cívica y social de las organizaciones de la sociedad civil después de décadas de control, menosprecio o indiferencia gubernamental. No obstante defectos y fallas en las reformas, éstas fueron correctas en su dirección, aunque tal vez no en sus tiempos y trayecto.¹⁰

⁹ La democratización tiene en México una apreciable historia institucional y política, no obstante el gradualismo reformista del sistema político del pasado para no perder el control de candidaturas y elecciones, sacudida por movilizaciones y confrontaciones pre y postelectorales, que abrieron el camino y dieron rumbo a la reforma electoral. Iniciada la democratización a partir de la reforma política de 1977 con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), que entre sus virtudes institucionaliza la participación de la izquierda, la democratización del régimen toma impulso en 1990 con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), que va a tener modificaciones en 1993, 1994, 1996 y 2007, hasta llegar al 2014 con la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) y nuevas leyes. Asimismo, para asegurar el ejercicio legal y democrático del gobierno se creó en 2003, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que se modificó en 2010 al introducirse constitucionalmente la protección de datos personales, tomando entonces el nombre de Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, y a partir de mayo del 2015 es el INAI, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y protección de Datos Personales. Para fines de control de institucionalidad y eficacia de la gestión pública se creó la Auditoría Superior de la Federación (2000), que fiscaliza a los poderes de la Unión, gobiernos y municipios.

¹⁰ En México fueron numerosas las consecuencias defectuosas de algunas de estas reformas democratizadoras, que distribuyeron el poder autoritariamente concentrado y lo sometieron a control. Son señalados como efectos imprevistos e indeseables la polarización frecuente entre las iniciativas del Ejecutivo y las posiciones del Legislativo, el surgimiento de “poderes fácticos” con influencia relevante en las decisiones públicas, la autonomización politizada de muchos gobiernos estatales y municipales (críticamente llamada “feudoralización” en vez de federalismo), la incoordinación y fragmentación entre los gobiernos locales, la reproducción de las prácticas del viejo autoritarismo en numerosos gobiernos municipales y estatales, su incompetencia financiera y administrativa manifiesta en endeudamientos desproporcionados, la captura de algunos gobiernos locales por las organizaciones criminales, etc.

La transformación de la estructura, funcionamiento y alcance del Estado no ha sido sólo el resultado de la política de ajuste y la transición democrática, en respuesta a su crisis fiscal y política. Es también efecto de un proceso que ha sido exógeno al Estado, el proceso de la globalización (liberalización global) de la economía y la mundialización de otras relaciones sociales, que vinculan personas, sectores sociales, las sociedades mismas, más allá de la demarcación política de sus localidades y sus Estados territoriales.

3. LA GLOBALIZACIÓN.

La globalización de la economía resulta de decisiones y movimientos que comenzaron en décadas anteriores en un buen número de países, como lo fueron la apertura comercial y la liberalización de los mercados, sustentada en numerosas desregulaciones financieras, productivas, aduaneras y laborales, decididas por los gobiernos para superar sus problemas financieros o para reactivar el crecimiento económico de sus países. Otros hechos determinantes fueron la expansión del transporte interterritorial en razón de su modernización y bajos costos, la transnacionalización de empresas productoras de bienes y servicios mediante puntos de venta o inversiones productivas directas en países de su conveniencia, la intensificación de la investigación científica y tecnológica, el uso masivo de las tecnologías de información y comunicación en los procesos productivos y administrativos y, en consecuencia, la expansión internacional de las transacciones económicas en “tiempo real” y la propagación de una conectividad sin fronteras que se ha vuelto fundamental y cotidiana para las poblaciones en temas vitales de su interés.

Con el fin de aprovechar las oportunidades de la globalización o para controlar sus daños y costos los Estados impulsaron o aceptaron la creación de agrupamientos e instrumentos de mayor escala económica, como tratados de libre comercio, mercados comunes, uniones aduaneras, alianzas regionales económicas (Alianza del Pacífico, ASEAN...) y de mayor escala política, como han sido la formación de regímenes internacionales para la regulación de asuntos públicos de importancia internacional, la formación de asociaciones políticas multiestatales o plurinacionales como la Unión Europea, los intentos regionales de mayor integración económica y política (Mercosur, ALBA) la mayor influencia de los organismos internacionales en la agenda de las sociedades nacionales, la aparición de influyentes redes internacionales de la sociedad civil en múltiples asuntos de interés público nacional, binacional e internacional. Asimismo a compás de la globalización de la economía, en correspondencia con el desarrollo tecnológico se ha extendido y generalizado la conectividad, la comunicación interpersonal entre personas, firmas, grupos según sus intereses. El efecto de estos cambios sido uniformar mundialmente preferencias valorativas,

modelos de conocimiento, preferencias y estilos de vida personal y asociada, así como una observación internacional permanente del desempeño institucional y económico de los Estados-sociedades nacionales.

El efecto principal de la globalización, aplaudido o estigmatizado, ha sido el hecho y la tendencia de que los decisores fundamentales de las actividades económicas, imprescindibles para el crecimiento y el bienestar de la sociedad (las financieras, productivas, laborales, comerciales...), los que con sus decisiones determinan la dirección de la economía al definir inversiones, productos, precios, salarios, perfiles laborales, utilidades, rentas y las innovaciones tecnológicas y su uso social, son hoy las empresas globales de vanguardia y/o las cadenas de valor internacionales, integradas por múltiples empresas de diversos países. La preponderancia de las firmas y las cadenas globales en el mercado financiero, en los sectores productivos de bienes y servicios y en el comercio ha ocasionado que el gobierno haya perdido en gran medida capacidad de dirección, intervención y control de las actividades económicas (y de actividades sociales derivadas) o, por lo menos, experimente una reducción notable de su autonomía y preeminencia decisional. El rol directivo del gobierno no desaparece, pero ya no es unilateral ni jerárquico, ya no puede definir por él mismo los objetivos y futuros sociales y tanto menos realizarlos él solo con sus atribuciones, facultades, recursos. Sus decisiones directivas resultan ahora de conversaciones, negociaciones, acuerdos y asociaciones con las firmas. Esta nueva situación se agudiza porque mientras la economía y la dinámica de la comunicación social está desterritorializada y rebasa las fronteras de los Estados y las fronteras de sus divisiones internas de gobierno (estatales, municipales), las instituciones políticas y los gobiernos siguen siendo territoriales, territorialmente delimitados, razón por la cual el impacto de sus facultades, leyes, impuestos y administraciones se circunscribe a su específica demarcación territorial, a menos que genere procesos de gobernanza intergubernamental, transterritorial, gubernamental-social.¹¹

La Política de Ajuste y la Globalización, no obstante las quiebras de algunas firmas económicas y los daños que provocaron en algunos sectores y regiones, propiciaron más bien utilidades generalizadas en numerosos países a lo largo de los años 90 y los

¹¹ Frente a la globalización económica y la mundialización de la vida, que promueve identidades y preferencias sociales mundialmente uniformes y favorece la individualización socialmente desvinculada, y frente a la “glocalización” (la preferencia de los mercados globales por específicas localidades y regiones de las naciones más que por la nación en su conjunto) de las actividades económicas, han surgido respuestas defensivas y ofensivas que han reivindicado y resucitado el valor de las culturas nacionales (suprimidas por el nacimiento de los Estados territoriales centrales desde el siglo XVII y por la identificación forzada entre el Estado y la nación) y de las identidades religiosas, que son factores esenciales y distintivos de las identidades sociales y referencias de defensa y ataque a la homogeneización valorativa y de los estilos de vida. Ejemplos de estos movimientos son visible en las vindicaciones regionales y tendencias independentistas en Europa y otros países, en los varios comunitarismos y regionalismos al interior de los Estados-nación y, aunque irracional, la militancia bélica del islamismo con su expansionismo y terrorismo contra la “occidentalización” de la vida con su laicismo y relativismo moral.

primeros años del siglo XXI, que se caracterizaron por ser años de baja inflación, bajas tasas de interés, facilidades de acceso al crédito, gran liquidez, crecimiento estable y, por ende, fueron años de optimismo y generalizadas expectativas de bienestar en aumento.

Uno de los resultados de la prosperidad sostenida y creciente de muchos países desarrollados y emergentes en esos años a la vuelta del milenio fue el *boom* de la vivienda, en interdependencia con la expansión de los créditos hipotecarios para facilitar su adquisición, otorgadas por la banca y otras entidades de financiamiento, que incluyeron el otorgamiento de las hipotecas subprime (“hipotecas basura”), hipotecas de alto riesgo, por cuanto se concedían a clientes con ingresos insuficientes o inestables a través de numerosas facilidades crediticias. Sin embargo, pocos años después, por la percepción del riesgo que implicaba poseer un gran número de hipotecas basura (incluyendo la salvaguarda que representaban los esquemas de reestructuración de la deuda hipotecaria en casos de problemas), y por el cálculo de que era posible obtener mayores utilidades a través de transacciones con las hipotecas, se abrió el ciclo de la venta y compra de las deudas hipotecarias entre los bancos, los fondos de inversión, las sociedades hipotecarias. Estas transacciones de riesgo pero de alto margen de utilidad inmediata ayudaron a resolver los problemas de una entidad financiera particular pero el problema seguía presente y crecía en el conjunto del sistema financiero. La magnitud de los créditos y endeudamientos, distribuidos por todo el sistema (“los activos tóxicos”, como fueron popularmente llamados), crearon las condiciones para la volatilidad y la crisis financiera mundial, que pondrán fin al auge económico a la vuelta del milenio, impulsado por los movimientos y atrevimientos del capital financiero globalizado.

En efecto, a partir de 2005 y particularmente de 2007, las entidades bancarias, las sociedades hipotecarias, los fondos de inversión comenzaron a registrar su vulnerabilidad financiera por la posesión de un gran número de hipotecas de pago inseguro, sea las hipotecas que otorgaron a personas o las que vendieron o compraron a otras entidades financieras. La amenazante sombra del riesgo por impago personal o institucional se extendió sobre sus estados financieros. La percepción inquietante creció cuando compañías aseguradoras y agencias calificadoras reconocieron su vulnerabilidad y se incrementó el precio de las garantías de las agencias aseguradoras y la inquietud se transformó en alarma cuando ante el crecimiento de los impagos y el consiguiente estancamiento del crédito, que agudizaba la dificultad de pagar las deudas contraídas por las instituciones más que por las personas y que detenía el crecimiento económico, llevó a que las bancas centrales de algunos países (empezando por la FED de los Estados Unidos) decidieran inyectar grandes cantidades de liquidez en la banca

comercial y en la de inversión para capitalizarlas y/o procedieran a disminuir los tipos de interés para favorecer los préstamos e incentivar la demanda en la economía real.

La consecuencia de la situación financiera, la real y la percibida, y de las medidas de emergencia del sector público fue la ampliación y profundización de la crisis. La crisis hipotecaria se transformó en bursátil, en el momento en que ocurrió el inevitable desplome de los valores de algunas sociedades hipotecarias, banca y fondos de inversiones. La crisis bursátil se transformó de inmediato en crisis del sistema financiero en su conjunto, la cual se extendió a la economía real, y la crisis nacional (EUA) se volvió internacional, por cuanto numerosas entidades financieras de numerosos países se habían involucrado en las transacciones con las hipotecas y otros derivados financieros.¹²

Lo que procede subrayar, sin entrar en detalles, es que la crisis del 2008 convulsionó la manera de entender y practicar la relación Estado-Mercado, que había estado a la base de la configuración reciente del Estado, calificada como neoliberal. Sin embargo, son muchos los que consideran que el fondo de la crisis no se ubica en la desregulación de los intercambios económicos utilitaristas, que son fundamentalmente el motor del crecimiento y del bienestar de una sociedad, sino en el hecho de que había un exceso de malas regulaciones financieras y que era evidente la indisposición de las autoridades para hacer cumplir las regulaciones existentes y para introducir nuevas regulaciones ante los nuevos productos e intercambios financieros. La negligencia o pusilanimidad de las autoridades para exigir que se cumplieran las regulaciones financieras existentes obedecía, según varias explicaciones, al propósito de no frenar el ímpetu de crecimiento económico de las últimas décadas, mantener la percepción social de bonanza y fortalecer la legitimidad político-electoral de sus gobiernos y partidos.

¹² Han sido numerosas las explicaciones acerca del comportamiento seguido por los organismos financieros de los estados frente a la inicial situación de riesgo y su evolución posterior. Para algunos autores la situación de riesgo probable o inminente no fue tomada oportunamente en serio por las entidades regulatorias del Estado encargadas del orden y la vigilancia de los movimientos financieros (FED, Bancas Centrales...), que estaban interesadas en no detener el auge económico que experimentaban numerosos países. Para otros la situación fue considerada como una situación de riesgo calculado y limitado, puesto que se circunscribía a sus jugadores, o bien no se procedió a controlarla oportuna y correctamente, sea porque no se aplicaron estrictamente las regulaciones vigentes (por ejemplo, las normas que definen el límite máximo para créditos de alto riesgo) o porque se reprodujeron los instrumentos tradicionales para el manejo de problemas coyunturales críticos (incremento o disminución de tasas de interés, inyección de liquidez, venta de bonos...). Otros autores señalaron que los dirigentes financieros del Estado no analizaron la debilidad regulatoria de entonces y su mala calidad ni procedieron a establecer precautoriamente nuevas normas más estrictas frente a nuevos movimientos y productos financieros y poner en movimiento a cuerpos de inspectores más exigentes.

Lo que ha sido evidente en ocasión de la crisis es la combinación peligrosa entre un gasto social desequilibrado, que descuida la robustez financiera de la hacienda pública, y un mercado sin controles o con regulaciones insuficientes e inapropiadas para sus comportamientos (como el acceso fácil al crédito hipotecario más allá de límites de sensatez y responsabilidad o la magnitud de transacciones de activos financieros sin salvaguardas contra su volatilidad y el daño social). La combinación fue y será la fórmula para entrar en crisis y años de decadencia. Esta combinación de conductas inapropiadas y hasta irresponsables del Estado y de los mercados ocurrió tanto antes como inmediatamente después de la crisis. La novedad fue que no se trató sólo de crisis de las finanzas públicas, ni solo de crisis de las firmas financieras privadas, sino de *crisis del sistema financiero de la sociedad*. Guste o no decirlo, la crisis mostró los límites del consenso neoliberal cuando significa una economía desregulada en transacciones de riesgo con implicaciones sociales nocivas y no sólo personales para los actores involucrados; así como mostró una vez más los límites de un Estado social, cuando reduce única o principalmente su actividad directiva al gasto en múltiples formas y politiza abierta o subrepticamente el gasto para sustentar su legitimidad y prolongar su poder. En la crisis reciente, el fácil acceso al crédito personal e institucional, producto de la liberalización de mercados activos sin lógica del interés público, junto con el generoso gasto social de los gobiernos, producto del afán de los políticos por popularidad y legitimidad, son la fórmula para detonar problemas y crisis económica. Son fallas del mercado, de la política y del gobierno y, con frecuencia, del mismo arreglo del Estado.

En suma, a partir de la crisis del 2008 quedó claro que para la prosperidad de un país (con todas las dimensiones que abarca en empleo, ingresos, consumo, ahorro, niveles de bienestar y seguridad...) no basta ni la *Governance by Markets*, con mercados desregulados o no regulados en modo inteligente (particularmente en sus nuevos comportamientos de mayor riesgo y alcance por su magnitud y libertad), ni la *Governance by Government*, centrada en una imposición fiscal abundante, gasto público abundante e innecesario y regulaciones desincentivadoras.

En algunos países las voces políticas e intelectuales después de la crisis han reclamado el retorno del Estado y, en los casos más discutibles, el retorno del Estado con sus viejos instrumentos de rectoría económica como si viviéramos aún en una sociedad industrial, de mercado interno, territorialmente limitada y de recursos limitados, o viviéramos en sociedades precarias y dependientes. En otros países las voces críticas han exigido regulaciones y políticas públicas más activas y de mejor factura y calidad, pero no han considerado ni deseable ni posible la ruptura con los principios de la nueva relación entre Estado y mercado, entre economía nacional y global, que están a la base de la actual configuración del Estado contemporáneo y de la evolución de la sociedad.

En este segundo enfoque, la crisis ha puesto de evidencia que, para bien o para mal, de gana o por fuerza, tanto el Estado como el mercado son agencias sociales necesarias, esenciales, pero tienen límites en determinados campos y dimensiones de conducción de la sociedad. Las situaciones más apreciadas de la vida personal y asociada no pueden ser sólo producto de la acción del Estado o del mercado. Su complejidad, multidimensionalidad y multifactorialidad nos llevan a descubrir la interdependencia y complementariedad entre los recursos del poder público y los recursos existentes en los mercados y en otros agrupamientos sociales (familia, universidades, entretenimiento...), entre la necesidad de cuidar los intereses de la sociedad en general por la intervención del estado mediante instrumentos regulatorios, fiscales y de política pública, y la necesidad de impulsar el crecimiento de la riqueza mediante el riesgo y la innovación de los mercados competitivos con procesos de trabajo calificado. Sigue siendo válida la política de Ajuste en el terreno de las Finanzas Públicas, para disponer de una hacienda robusta y responsable, pero en el terreno de la Economía Política es una política que hay a su vez que ajustar para encontrar un equilibrio más realista entre Estado y mercado que el propuesto por el primer consenso neoliberal, con su exagerada creencia más bien ideológica en la capacidad autoregulatoria de los mercados. En el momento actual la posición mundialmente compartida, con las excepciones que confirma la regla, es la de exigir austeridad y control del gasto público, pero también una nueva regulación de las transacciones económicas, particularmente de las financieras, que anticipe sus eventuales o probables efectos nocivos para la sociedad y para el funcionamiento de los mismos mercados.

4. LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL ESTADO.

La configuración actual del Estado, a raíz de las respuestas que a la vuelta del milenio dieron los gobiernos y las sociedades a la crisis económica y política de los Estados sociales y al manejo de la globalización en ascenso, incluida la crisis del 2008, se caracteriza por los siguientes principios o propiedades, que son considerados esenciales e irrenunciables en el mundo occidental.

1) Un *Estado de Derecho* en sentido estricto y efectivo, conforme a su originaria razón de ser, que consiste en ser la organización u ordenamiento de la sociedad, con base en principios de libertades y derechos de las personas y ciudadanos y mediante leyes universales que son aplicadas de manera igual e irrestricta a todos los ciudadanos por sistemas de justicia y coacción imparciales y efectivos. La regulación normativa del Estado es esencial para el orden y la calidad de la vida en sociedad o, dicho de otro modo, el imperio de la ley es más efectivo directivamente que el mando de los hombres, pero en el entendido de que se trata no de cualquier regulación sino de una

regulación de calidad, apropiada, racionalmente sustentada, y de regulaciones que se aplican con efectividad, justicia y sin excepción. El único arreglo estatal de la sociedad, susceptible de ser racionalmente fundado, es el Estado de Derecho.

2) Un *Estado Democrático*, que puede asumir varias formas institucionales de configuración y gobierno (federales o unitarias, presidenciales o parlamentarias, mono o bicamerales...), pero que debe respetar los valores y principios de la legalidad, la pluralidad política, la división de poderes, la elección libre de los titulares de los poderes públicos, la representatividad, responsabilidad y responsividad de los poderes públicos, el gobierno abierto, la existencia de la esfera pública, la participación ciudadana en las decisiones públicas, etc.

3) Un *Estado social* que constitutivamente puede ser un Estado de políticas sociales o uno más avanzado de derechos sociales y que considera obligatorio realizar actividades de desarrollo, bienestar, igualdad y seguridad social, particularmente en aquellos países en los que existen poblaciones en situación de pobreza y exclusión, destinadas a no poder decidir sobre sus vidas y repetir el destino de sus antecesores. El Estado contemporáneo es esencialmente Estado Social, que cuida la vida en sociedad de sus ciudadanos sin exclusiones y desigualdades injustificables. Sin embargo, por la naturaleza tangible, material, de los bienes y servicios que implica el cumplimiento de los derechos sociales, el Estado social debe ser un robusto estado fiscal —con imposición fiscal generalizada y equitativa y sostenido equilibrio financiero en su ingreso y gasto— y operar mediante una administración pública legal, técnicamente idónea y eficiente, que puede y debe tomar diversas formas de provisión de los bienes y servicios públicos: mediante la acción directa del gobierno y el personal de su burocracia, mediante la contratación de empresas privadas y organizaciones sociales para la provisión de los bienes y servicios públicos (bajo regulación, seguimiento y evaluación gubernamental), mediante asociaciones de coproducción y coautoría entre gobierno, mercado y sociedad civil y, según circunstancias, mediante subsidiariedad o mediante la delegación de autoridad/empoderamiento a específicos grupos sociales y autorización de formas de autogobierno social.

Las políticas sociales que impulsen déficits financieros por politización del gasto, por la ineficiencia e ineffectividad de los programas y de sus entidades administrativas ejecutoras o por el recurso a un endeudamiento inmanejable, tienen como efecto directo la afectación del bienestar y la seguridad social y la ilegitimidad de los gobiernos sociales por su incapacidad o ineffectividad para proveer de los bienes y servicios a los que tienen derecho sus ciudadanos.

4) Un *Estado que reconoce* que su sociedad —la estructura de la sociedad de su entorno y referencia— está formado por *las libertades económicas de los mercados y por las*

libertades políticas, morales e intelectuales de su sociedad civil, libertades que son derechos racionalmente fundados, garantizados e insuprimibles, por lo que cualquier intención o intento de controlarlos y subordinarlos (no de regularlos) mediante medidas opuestas al principio de legalidad del Estado de Derecho y a los principios del régimen democrático suscita cuestionamientos nacionales e internacionales y tiene efectos socialmente contraproducentes, que se expresan en caída del crecimiento económico y del bienestar material de la sociedad, en aislamiento internacional, en hechos de hiperinflación, precariedad y desabasto y en una abierta inconformidad, desafección y deserción social. Es de reconocer que el Estado actual ordena y regula la actividad de una sociedad, que a diferencia de las sociedades del pasado, es hoy en buen número de naciones una sociedad de desarrollado capital humano, intelectual, financiero, físico, productivo, relacional, también social, lo cual significa que muchas de las funciones de interés público del Estado y particularmente sus funciones sociales de bienestar y seguridad pueden ser realizadas exitosamente mediante formas asociativas, cooperativas y coordinadas entre el Estado y la sociedad económica, entre el Estado y la sociedad civil, más que mediante el uso exclusivo de sus poderes, recursos y aparatos burocráticos, que evidentemente son insuficientes para la tarea directiva.

5) Un *Estado que reconoce su limitación territorial* ante la dinámica contemporánea de una economía y vida social globalizada, conectada, que vincula personas y grupos de diversas sociedades nacionales territoriales en asuntos que son de importancia para sus vidas. Por consiguiente, es necesario dar origen a ordenamientos político-institucionales de mayor escala territorial, transterritoriales, transnacionales, que podrán asumir diversas formas, que incluirán regímenes jurídicos internacionales y alianzas plurinacionales o pluriestatales y asimismo formas más agregadas de las entidades políticas subnacionales (entidades federativas, municipios), que integran el Estado territorial, y que podrán dar lugar a asociaciones intermunicipales y a asociaciones entre entidades federativas con mayor escala territorial, política y económica y, por ende, mayor capacidad para atender los problemas sociales y aprovechar las oportunidades de bienestar y desarrollo.

5. LA RESISTENCIA A LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL ESTADO.

El consenso occidental mundial a la vuelta del milenio sobre la constitución, las funciones y las normas del Estado ha sido cuestionado política e intelectualmente por algunos Estados y sociedades en grupo o por separado. El cuestionamiento en Occidente no se ha enfocado a cuestiones valorativas e institucionales, en tanto

se reconoce la superioridad incuestionable del Estado de Derecho y del régimen democrático sobre los demás regímenes políticos, aunque se ha señalado críticamente que los temas de la protección, equidad e inclusión social no son actualmente los temas prioritarios del sistema valorativo de varios de los Estados postmodernos establecidos. El cuestionamiento se ha centrado más bien en el rendimiento social del Estado Social democrático y de sus gobiernos, con preguntas o sospechas sobre su voluntad y capacidad para reducir la pobreza y la exclusión y para producir protección, bienestar y seguridad social universal. Dicho de otro modo, el Estado de Derecho democrático, sea liberal o socialdemócrata, ha acreditado su superioridad en el terreno axiológico de los valores humanistas y políticos y ha triunfado sobre los regímenes totalitarios y autoritarios, pero en la dimensión del desempeño social, de los resultados sociales, el Estado social de derecho y democrático es blanco de críticas, interrogantes y dudas por su desempeño insuficiente. Tiene que acreditar aún mayor efectividad social, aun si no se comparte la tendencia a un mayor estatismo de la vida asociada, hostil con las potencialidades y recursos de los mercados, y tampoco la ilusión de que el estado/gobierno está obligado a solucionar todos los problemas de la sociedad humana y tiene la capacidad para resolverlos.

Tres parecen ser las opciones recientes, que cuestionan el consenso mundial de Occidente, se le oponen y lo combaten. Por un lado tenemos Estados de notables resultados económicos y sociales, como la República Popular China, pero su lejanía con los valores del Estado de Derecho y régimen democrático o sus notorias fallas institucionales frente a la pluralidad política e intelectual, con prácticas de arbitrariedad y represión y un cierto aire imperialista son difícil de ser aceptadas en el marco de la filosofía y tradición occidental del derecho, la legalidad y la democracia del Estado moderno.

En segundo lugar, observamos la restauración de los estados teocráticos, cuyas sociedades consideran inaceptable y contraproducente que exista y se justifique la separación entre los fundamentos de una doctrina religiosa socialmente compartida, los principios del Estado y del gobierno y el comportamiento de la sociedad. El movimiento para la reconversión religiosa del Estado laico, protagonizado por numerosos líderes religiosos, políticos, intelectuales y creyentes de sociedades religiosas, se debe en mucho a la confusión y descomposición social que padecen sus sociedades tradicionales por los efectos que provoca en sus familias, grupos y relaciones sociales la globalización económica y cultural, sostenida y favorecida por la conectividad mundial, que difunde principios, modelos de vida y conductas que son calificadas como libertinas, depravadas, y como enemigas del núcleo irrenunciable de la fe religiosa.

Sin embargo, el Estado teocrático, tal como se perfila en la beligerancia del actual Estado Islámico con vocación misionera y ordenadora mundial, que exige alineamiento mental y político y está dispuesta a la imposición de su orden social mediante guerra y muerte, es algo cuestionable, inaceptable y condenable en el mundo no sólo occidental. Es además una empresa inviable o realizable a costos irracionales que, rebasados ciertos límites, puede llegar a ocasionar una guerra mundial.

Por otro lado, tenemos otros Estados, incluidos los de reciente democratización, en los que, ante la desigualdad y la pobreza de grandes números de ciudadanos, que se imputan al modelo económico neoliberal que los Estados siguen, se han levantado discursiva y prácticamente voces que han reafirmado y reactivado la naturaleza social del Estado en contra del Estado de formato neoliberal y han vindicado su compromiso con los ciudadanos portadores de derechos sociales y particularmente con aquellos ciudadanos vulnerables, discriminados, excluidos, pobres y pobres en el sentido mayor de que carecen de autonomía para decidir sobre sus vidas. Para ello, han ofrecido una alternativa intelectual y política de la democracia, de la representación política democrática y del ejercicio del gobierno democrático: una “democracia popular” (neopopulismo), que se coloca y fundamenta más allá de los principios de la democracia liberal y social demócrata y deposita en la soberanía última del pueblo, entendido sociológicamente y no solo en modo republicano, el origen y el destino del poder político democrático y la fuente de su real legitimidad. Un ejemplo pueden ser algunos estados latinoamericanos recientes. Su filosofía social en el terreno axiológico puede justificarse y apreciarse y su concepción de la democracia puede sustentarse y discutirse. Sin embargo, deben cuestionarse sus leyes, políticas y prácticas, económicas y políticas, particularmente cuando la búsqueda de la equidad y la inclusión social implica políticas opuestas frontalmente a las posibilidades sociales de los mercados, mediante expropiaciones injustas, imposiciones fiscales onerosas y arbitrariedades varias) y a las posibilidades de la sociedad civil, así como formas de alineamiento político clientelar o compulsivo de los ciudadanos, represión de las libertades de expresión y de la disidencia, indiferencia al imperio de la ley y a la certidumbre jurídica y un gasto público desequilibrado por su politización...

En los hechos estos estados sociales renovados de compromiso popular y específicamente de compromiso con sus necesidades materiales de desarrollo, bienestar y seguridad han terminado paradójicamente por repetir la historia del pasado. Sus gobiernos han ganado tal vez en representatividad política y legitimidad política sustantiva y no solo procedimental. Pero sus políticas y actos administrativos repiten déficits financieros que culminan en déficits vulnerables y bancarrota de la hacienda pública, en sobreendeudamiento, hiperinflación, precariedad y desabasto, en desperdicio de las

oportunidades de la globalización, en aislacionismo internacional. Repiten también las arbitrariedades del autoritarismo al atropellar o reducir los derechos políticos y civiles de los ciudadanos disidentes y emprenden actividades selectivas de aplicación de la ley que lindan con la discrecionalidad y la arbitrariedad. Ambas reediciones del pasado los llevan indeliberadamente a agudizar la criminalidad y a marginarse del mundo internacional.

Breve apunte final. La especie humana sigue su evolución en medio de problemas y respuestas, sufrimientos y esperanzas, colapsos y resurgimientos. Es lógico entonces que, para la conducción de la sociedad, el Estado reestructure su constitución y los gobiernos replanteen sus procesos directivos, así como es lógico que, según el curso de la evolución social, se deshagan y rehagan las teorías políticas, económicas y sociológicas y cambien las expectativas de los ciudadanos sobre la política y el gobierno, sobre sus modos y alcances. Nuestro deber intelectual ante la magnitud y complejidad del cambio de la sociedad y particularmente ante sus efectos indeseados e inaceptables es no perder el paso, no repetir inercialmente los lugares comunes del saber heredado, no ser rebasados por el movimiento de la realidad social, y colocarnos más bien en la vanguardia de la explicación de los problemas y de la invención de las soluciones a fin de contribuir a dar el mayor sentido posible a esa historia sin fin que es la vida humana.

GESTIÓN PÚBLICA, INSTITUCIONES Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL DESARROLLO DE MÉXICO.

Ricardo Uvalle Berrones.¹

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la importancia de las instituciones y la gestión pública en la complejidad de la sociedad y el Estado en el caso de México. El trabajo tiene como punto de partida que el desempeño institucional no se realiza en el vacío, sino en el marco de estructuras, procesos, reglas, decisiones y acciones que dan vida al ser del Estado y al sentido de la Administración Pública. Algo a destacar en las líneas expuestas, es el desarrollo de la vida administrativa del Estado mexicano, teniendo como eje la importancia en la razón de Estado. Esta responde al imperativo de que tiene derecho a vivir cómo organismo político y administrativo, lo cual implica que es importante conocer los caminos y procedimientos que tienden a su mejor desempeño institucional. En efecto, tanto las instituciones como la gestión pública no son elementos abstractos en sí mismos, sino que cobran realidad cuando el Estado los retoma para llevar a cabo las tareas de gobierno y Administración Pública.

En el recuento que se hace de los organismos administrativos del Estado mexicano desde el México Independiente hasta el tiempo actual, se registran algunos datos relacionados con el ser administrativo del propio Estado, con lo cual se supera la idea de una cronología historicista, para destacar cómo el desempeño del Estado mexicano responde más a la línea del tiempo y cómo la Administración Pública se inscribe en el desarrollo del país. En ambos casos hay instituciones y procesos de gestión que acreditan modos de actuación pública, la cual atiende a la lógica de que el poder no sólo se organiza, sino que se ejerce en condiciones y procesos que dan cuenta de cómo se gobierna y administra la vida colectiva. Un aspecto a destacar consiste en que el objeto de estudio en el presente se relaciona con etapas, procesos, leyes y sentido de algunos organismos centrales de la Administración Pública Central y, por ese motivo, se efectúan reflexiones que destacan los tiempos históricos y políticos que inciden en su operación y eficacia.

¹ Vicepresidente del INAP, 2014-2017. Licenciado, Maestro y Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde es Profesor Titular de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Es importante destacar, que el cambio institucional en la versión cronológica de las instituciones administrativas centralizadas no las destruye, sino que en una visión de modificación gradual que apunta como tendencia relevante hacia la conservación y estabilidad de las mismas; implica que el ritmo de su modificación, en lo fundamental, es más de carácter evolucionista porque cada administración de Gobierno en términos de balance, tiende a conservar lo que existe, no tanto proceden para desechar.

Esto significa que los cambios políticos en los cuales se modifican de fondo las relaciones del poder político como las revoluciones, no implica al mismo tiempo cambios de fondo en la estructura y el funcionamiento de la Administración Pública, con lo cual se convalida su autonomía y preservación aún en condiciones en que se sustituye un régimen político por otro. México no es la excepción en ese sentido, sino la confirmación de la hipótesis: las revoluciones políticas que ha tenido no implican la destrucción de la Administración Pública, sino su preservación y las reformas para hacerla más eficaz para las tareas de gobierno, la mejoran para transformarla y al transformarla, la conservan mejor.

Por otra parte, el ser administrativo del Estado expuesto en el trabajo, se vincula con reglas institucionales y procesos de gestión que dan vida y justificación a la razón de Estado del Estado mexicano. Esta premisa indica que gobernar y administrar no son procesos separados, sino concomitantes y por ese motivo aluden a condiciones de la sociedad, a sus procesos y a las decisiones, políticas, programas y acciones que indican que el Estado mexicano tiene raíz social, política y económica que lo sustentan como una organización que tiende al mejoramiento de su contenido legal y a la fortaleza de los procesos de gestión institucional.

En consecuencia, el objetivo del presente trabajo es analizar y explicar el vínculo indisoluble entre las instituciones entendidas como un sistema de reglas del juego, el perfil de la gestión pública y los alcances del cambio institucional, destacando la necesidad de un referente conceptual y otro de consideración histórica y contemporánea, relacionados, para fines de exposición, con la importancia de la Administración Pública Centralizada de México. Se trabaja al respecto no con su totalidad orgánica y funcional, sino con algunas partes de su realidad institucional que dan vida a la tarea de gobernar.

Se recupera en este caso el devenir de la línea del tiempo y la importancia de que las instituciones como productos históricos, culturales, políticos, sociales y gubernamentales, tienen movimiento a través de políticas, programas y procesos de gestión pública que son fundamentales para sustentar su relevancia en la construcción y el desarrollo de la sociedad y, al mismo tiempo, con la conservación efectiva del Estado.

SIGNIFICADO DE LAS INSTITUCIONES.

Las sociedades modernas se caracterizan porque se encuentran organizadas en un sistema de instituciones que se encargan de asegurar la administración, planeación, coordinación y ejecución de la metas de carácter colectivo a fin de preservar la productividad, reproducción y desarrollo de la economía de mercado, la cual tiene como asiento colectivo de operación a la sociedad civil. Las instituciones tienen la responsabilidad de garantizar la vida individual, la vida pública y la vida social. Su ventaja es que son reglas del juego convenidas con actores que tienen a su cargo tareas de representación en nombre de los habitantes de la sociedad civil, las cuales, una vez convertidas en mandatos de ley, obligan a que su cumplimiento sea obedecido incluso por las autoridades encargadas de la gobernación de la sociedad.

Las instituciones tienen como misión gobernar el conflicto político (Ayala, 1992:12) y asignar los recursos públicos que son escasos (Ayala, 2002) a los grupos y organismos que logran justificar como públicos, los problemas que afectan de manera periódica a ciertos segmentos de la vida comunitaria.

La gobernación del conflicto es una de las tareas más relevantes que llevan a cabo las instituciones y permiten que los intereses en pugna, tengan tratamiento formal a través de autoridades, reglas, procedimientos, ámbitos de competencia, líneas de mando y vigencia del principio de responsabilidad. La gobernación (Valadés, 2005:19 y 20) del conflicto es encomienda de relevancia para lograr que la vida productiva y social se desenvuelva con tensiones reguladas. En este caso, las instituciones son un medio para conservar, preservar y desarrollar a la sociedad con base en sus valores, cultura, hábitos, prácticas que la conforman como un sistema polifacético y plural.

La conservación de la sociedad consiste en lograr que las costumbres y reglas éticas estén vigentes para que, con tolerancia, prevalezca el respeto y la civilidad que han de asegurar la convivencia pacífica. La preservación consiste en que las reglas formales y de carácter obligatorio, son respetadas por todas las personas, grupos y autoridades

que configuran el espacio público. El desarrollo alude a las formas que desde el poder se impulsan para que la vida individual y colectiva tengan los incentivos que favorecen un mejor desempeño, conjugando progreso material, intelectual y moral, hasta lograr que el desempeño de la sociedad, alcance niveles de eficiencia sobresaliente no sólo en la producción de la riqueza material sino en el logro del bienestar social y la vigencia de la felicidad pública. Así, las instituciones tienen como tarea ser eficientes para organizar mejor al Estado (Ayala,1992:13) en la sociedad y para que la misma sociedad, tenga los elementos vitales que le permitan asegurar la calidad de vida con la participación de los individuos y colectividades que son los motores que impulsan las acciones más importantes en la vida colectiva.

Las instituciones no tienen punto de reposo, porque la sociedad es movimiento, cambio, transformación, así como desarrollo permanente de oportunidades y restricciones. Esto significa que donde hay problemas, conflictos, demandas y ventajas de desarrollo el Estado ha de intervenir con medios de gobierno y administración para conseguir que la sociedad civil supere contratiempos y obstáculos para lograr el cumplimiento de las acciones cooperativas. Cuando se logra este objetivo, las instituciones convalidan la efectividad que tienen, más aún, cuando se vinculan de manera armónica, tanto el diseño como el cumplimiento de las normas y objetivos que colectivamente se decidió cumplir. En este sentido el gobierno en la visión moderna del poder, desarrolla cuatro funciones clave para fortalecer el orden que le corresponde salvaguardar: políticas, normativas, administrativas y jurisdiccionales (Valdés, 2005).

Aspecto medular en el sentido (North, 1994:227-228) de las instituciones es que responden y son el camino para construir el orden jurídico, político y económico de la sociedad, a partir de procesos de negociación, acuerdo y articulación de intereses. En esta tarea es importante lograr que los medios de gobierno y administración sean no sólo funcionales en razón de los fines del Estado, sino efectivos para conseguir que los conflictos se conviertan en soluciones, las tensiones en formas de cooperación y la rivalidad en fórmulas de arreglo que permite deponer posturas extremas, hasta lograr puntos de entendimiento y equilibrio eficaz.

En la sociedad hay numerosas y diversas fuerzas que tienen movimiento disímulo para luchar, competir y hacer presión en la esfera de las decisiones del Estado. Le corresponde a las instituciones estatales tareas de gobierno efectivo (Camou, 2001:222) y armonizarlas para conseguir que sean parte activa en la definición y el cumplimiento de las metas colectivas, las cuales sintetizan las expectativas que nacen en los marcos de la pluralidad social, económica y política. En buena medida, la gobernabilidad (Camou, 2001:23) implica desplegar acciones hacia el cumplimiento de las tareas de interés común y en este caso, el cumplimiento de las metas colectivas son fruto de interacciones y sistemas de corresponsabilidad que se diseñan y funcionan para

lograr que la economía se desempeñe con eficacia, formando capital, creando empleo, estimulando los procesos tecnológicos y consiguiendo que los bienes que se producen sean distribuidos con equidad.

El cumplimiento de la igualdad formal que se reconoce en las normas escritas de la sociedad moderna, es la otra faceta a cumplir para reducir la brecha entre riqueza y pobreza, utilizando para ello programas concretos de acción gubernamental para lograr un aumento significativo en las condiciones de la vida asociada.

Por otra parte, administrar significa en buena medida, la utilización de los instrumentos que se aplican para que la economía, por ejemplo, tenga tasas de crecimiento por encima del crecimiento de la población y de este modo lograr que la producción de los bienes y servicios públicos sean distribuidos con reglas que combinan equidad y bienestar. Cuando se administra se aplican las políticas públicas que se vinculan con el desempeño de la economía de mercado y con la productividad de la sociedad. Por tanto, la administración de las políticas públicas es punto medular para identificar en qué medida se consigue y qué tanto el crecimiento económico, así como la vigencia del bienestar, así como el cumplimiento de la legalidad por parte de los gobernantes y los ciudadanos, para lograr niveles de articulación que permitan identificar que la sociedad, al vivir bien, consiga vivir mejor.

La administración de las políticas públicas en ningún sentido es sólo un ejercicio de racionalidad técnica efectuado por los expertos de los gabinetes, sino que son productos institucionales donde no sólo hay autoridades, también grupos de interés organizados que intervienen en su elaboración con base en valores, objetivos, metas, presupuesto, personal, ámbitos jurisdiccionales y espacios de competencia institucional. La lógica de las políticas públicas son la capacidad del Estado para gobernar y en ésta, la administración de las mismas es un componente central para comprender cómo las propias políticas públicas están directamente relacionadas con la capacidad de la economía, sea para crecer o no crecer, al tiempo que la sociedad también se desarrolla a través de políticas públicas y el desarrollo puede ser equitativo o desigual, conforme a las reglas institucionales que lo regulan. De este modo, la vinculación directa de las instituciones con la sociedad, la economía de mercado y el conjunto de la vida colectiva es fundamental para situar la importancia de las tareas de gobierno y administración en el espacio de la vida comunitaria.

El universo de las instituciones es trascendente para destacar donde se encuentra la clave que conduce a la mejor dirección de la sociedad, considerando la importancia de construir los consensos y acuerdos que han de contribuir a la eficaz funcionalidad del orden jurídico y político vigentes, en este caso, en los marcos de la democracia moderna. Le corresponde a las instituciones fungir como las reglas que moldean a los individuos y colectividades que son la materia central de los procesos de gobierno y Administración Pública.

El diseño eficiente de las instituciones se acredita en la medida que la sociedad accede a mejores estadios de vida, lo cual implica que tienen capacidad para solucionar problemas, impulsar la economía de mercado y asegurar que la distribución de los beneficios se efectúe sin sobresaltos ni exclusiones. La tarea de las instituciones es generar, garantizar y acendrar la certidumbre para que las personas, los grupos, las empresas, los mercados (Ayala, 1992:15) y las organizaciones de la sociedad civil, tengan la confianza de que las reglas aprobadas por el Poder Legislativo y la parte reglamentaria por el Poder Ejecutivo, se habrán de cumplir de acuerdo a los tiempos, procedimientos, instancias y responsables de su eficiencia pública.

La certidumbre (Hayek, 1993:230) es el activo más valioso que deben garantizar las instituciones, el cual tiene como promesa que lo previsto en la norma, así como su ejecución, es conocido con anticipación por las personas y actores de la sociedad y, en esa medida, hay claridad anticipada sobre los incentivos o consecuencias negativas que se derivan de cumplir lo prescrito y en su caso incumplir la regla vigente.

En este caso, la institución más importante de la sociedad es el Estado, entendido por la capacidad (North, 1994:36) que tiene para exigir obediencia al orden establecido que se fundamenta en normas constitucionales, legales y reglamentarias. Le corresponde al Estado asegurar la vigencia de la certidumbre institucional, invocando el cumplimiento de la constitucionalidad y legalidad que la sociedad civil ha decidido darse con fines políticos, productivos, culturales, equitativos y económicos. El Estado es un productor de instituciones a través de los órganos de gobierno que lo conforman y por tanto, recae en él, la tarea de gobernar y administrar a la sociedad sobre la base de la legalidad positiva, la constitucionalidad moderna y la reglamentación de lo específico, con lo cual se detallan las acciones a realizar de manera focalizada, con el concurso de los órganos administrativos, legislativos, judiciales, las agencias autónomas constitucionales, los organismos descentralizados, los órdenes de gobierno y las relaciones intergubernamentales, las relaciones interinstitucionales y las relaciones interorganizacionales.

Las instituciones son el cemento de la sociedad, es decir, son el pegamento que permite edificar los planes, programas, políticas, decisiones y acciones que hacen posible la consolidación de la sociedad en un marco de reglas que garantizan certidumbre, seguridad e incentivos a favor de la vida individual y la vida colectiva. Son el pivote que hace posible el arreglo de los actores de la sociedad cuando deciden formular mediante acuerdos, arreglos que permiten definir incentivos positivos e incentivos negativos, con la finalidad de regular la conducta de las personas y colectividades.

No menos importante es que las instituciones que el Estado crea, también están obligadas a cumplir las normas vigentes en la sociedad, con lo cual es importante

destacar que el poder creador de las reglas del juego queda obligado a cumplirlas sin justificaciones evasivas. En eso consiste la mejor garantía de que el Estado, en la forma de Estado de derecho, es el ámbito de instituciones e institucionalidad en el cual la sociedad se organiza. Por tanto, los gobernantes quedan obligados a gobernar de acuerdo con la legalidad vigente y están sometidos a las restricciones que la propia ley señala para evitar el abuso de funciones en deterioro de la sociedad y los ciudadanos. Tienen las instituciones como misión regular (North,1994:227-228) conductas individuales, producir riqueza para ventajas de la sociedad.

VALOR INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

Si las instituciones son necesarias para coordinar las acciones humanas a partir de normas, incentivos y formas de cooperación, la gestión pública es el camino que permite destacar el funcionamiento de las propias instituciones, en razón de los valores que proclaman la sociedad civil y el Estado de Derecho. Los valores que en lo fundamental proclama la sociedad contemporánea son la libertad y la igualdad formal, para que se conviertan en elementos reales para encauzar y orientar a los individuos y las colectivas.

Por su parte, el Estado de Derecho asume el compromiso con la certidumbre, la legalidad y la imparcialidad de cumplir con las tareas de gobierno. Tanto los valores de la sociedad y el Estado de Derecho quedan formalizados en un sistema de reglas constitucionales que son referentes ineludibles para ubicar no sólo la organización del propio Estado, sino el modo de funcionar.

En consecuencia, la gestión pública no debe situarse únicamente en un plano de instrumentalidad, sino del universo de valores que definen su sentido y orientación, ya que se inscribe en el modo de gobernar y en la forma en que se comunican la sociedad y el Estado. La gestión pública en esta lógica, responde a lo que son la sociedad y el Estado, dado que es el medio conspicuo para enlazarlos mediante un sistema de comunicación, intercambio y concreción que permite convalidar cómo se llevan a cabo las tareas de orden público.

La gestión pública se ha convertido en una categoría no sólo conceptual, sino empírica que alude a elementos normativos y fácticos que se vinculan con los valores que hacen posible a la sociedad y el Estado en la vida contemporánea. Es una categoría conceptual porque se define a partir de los fundamentos que estructuran acciones públicas sobre la base de abstraer los elementos más relevantes que permiten construir

la explicación comprensiva de ciertos actores, hechos, problemas e interacciones que tienen presencia activa en la estructura básica de la sociedad. Es también una categoría empírica porque se relaciona con la realidad objetiva que da vida a elementos fácticos que se pueden observar, analizar, medir y evaluar para destacar comportamientos que tienen propiedades que es susceptible de verificar y evaluar.

En relación a las instituciones, (Tello, 2014:29) la gestión pública tiene como marco de validez y efectividad valores que alcanzan reconocimiento universal en las Constituciones políticas y en la legislación secundaria, para definir, orientar y garantizar que las normas vigentes sean cumplidas en su forma, contenido, tiempo y procedimientos. En este caso, la gestión pública en su vertiente aplicada, es la herramienta que se encarga de elaborar y cumplir las políticas públicas que responden a ciertos problemas que han merecido la atención y los recursos públicos por parte de la autoridad, atendiendo al enfoque de las finanzas públicas (Tello, 2014:31). En este sentido, la gestión pública da vida al movimiento de los gobiernos al definir las estrategias de carácter colectivo a partir de valores que son determinantes para estructurar objetivos, metas, presupuestos y líneas de acción que se han de cumplir, conforme a las agenda que definen los compromisos de gobierno de los Estados.

La gestión pública se ha convertido en una veta de consideración, valoración y aplicación que asocia valores, medios, fines, decisiones y acciones de gobierno, motivo por el cual su relevancia tiene como horizonte las demandas de la sociedad, los compromisos que hacen los gobiernos y las expectativas de los ciudadanos, desde el momento que escuchan la palabra de la autoridad como punto de enlace entre ellos mismos y los compromisos que el Estado tienen hacia la vida asociada.

La gestión pública tiene como horizonte las tareas de gobierno que desarrollan los Estados, así como la dinámica de la sociedad traducida en peticiones, presiones y reclamos para que se conviertan en materia de atención pública desde las esferas del poder. Por tanto, la gestión pública es el medio más visible para identificar cómo funcionan las instituciones, dado que éstas son normas, reglas, procedimientos y tiempos que tienen carácter formal, es decir, escrito, lo cual indica que lo normativo para que sea efectivo, requiere de formas de hacer, rehacer, intervención y coordinación que se vinculan con la naturaleza aplicada de la gestión pública.

Otra forma de visualizar el realismo de la gestión pública esta dado por el conjunto de prácticas que desarrolla, dado que su contenido en este caso, deriva de la suma del conocimiento aplicado que se produce de manera profesional. La vida de las instituciones para fines de gobierno, necesita de la gestión pública porque de ella depende que las decisiones no sólo sean adoptadas en términos de la vida pública, sino que se conviertan en acciones, lo cual implica que se deben elaborar políticas, planes

y estrategias para ordenar la respuesta de gobierno en los diferentes sectores de la vida productiva y social. Por eso es fundamental entender a la gestión pública con base en el enfoque político de las finanzas públicas (Tello, 2014:33).

La efectividad de las instituciones no sólo reside en su oportunidad para elaborar las reglas que las sustentan, sino en la eficacia de los resultados obtenidos para mejorar desde luego, las condiciones de vida de la sociedad. Los resultados que generan las instituciones son fruto de planes, programas y estrategias que se elaboran de manera intencional y ordenada. Su finalidad es teleológica, es decir, se orienta a lograr resultados que no sólo influyan en la vida colectiva, sino que han de tener relevancia con el concurso de la gestión pública. Los fines de las instituciones se definen en relación directa al orden social, político y económico que proclaman, definen y protegen. En esa lógica, la finalidad de la gestión pública se cumple en razón del orden institucional que la sustenta. Su contenido práctico no es suficiente para destacar su importancia, sino que es necesaria la expresión valorativa que orienta y canaliza la aplicación de los instrumentos de gobierno, de los cuales forma parte activa la gestión pública. Por tanto, la gestión pública está comprometida con el orden democrático y es puente de comunicación entre la sociedad y el Estado, así como entre los mercados y la esfera gubernamental, a fin de organizar la intervención de las autoridades en los espacios de la vida comunitaria, así como facilitar que grupos activos y organizados de la sociedad tengan la oportunidad de participar en la coproducción de las políticas públicas.

La manera de visualizar a la gestión pública es entenderla como gestión de políticas y éstas dan vida a la acción del gobierno sobre la base de procesos que se convierten en cursos específicos de acción pública. La naturaleza institucional de la gestión pública es fundamental puntualizarla para no calificarla únicamente por su finalidad técnica que es fundamental en su valoración, sino como un instrumento vinculado al desarrollo de la sociedad civil y la mejor conservación del Estado. La naturaleza institucional de la gestión pública es la clave para comprenderla en términos de una complejidad creciente, la cual está dada porque la materia de gobierno tiene alcance transversal y de esa manera es factible identificar que su amplitud es proporcional a la extensión, diferenciación y complejidad de la sociedad civil.

Si las instituciones son reglas formales, abstractas y universales que regulan la vida de las personas y los grupos de la sociedad, los mercados, la vida productiva y la distribución de los beneficios colectivos, la gestión pública es la suma de capacidades, procedimientos, tecnologías y decisiones que se orienta a la definición operativa de los problemas y soluciones colectivas. Mientras las instituciones son lo abstracto y lo general, la gestión pública es visible, lo realista y lo factual que permite valorar el desempeño de los gobiernos en la vida real de la sociedad civil. El movimiento

efectivo de las instituciones para fines de concreción de su razón de ser, descansa en la gestión pública, ya que alude a la cadena de actores, medios, recursos, información y sistemas de cooperación que se instituyen para lograr que la capacidad de gobierno sea efectiva.

Las instituciones tienen sentido de realismo y concreción con el concurso de la gestión pública, dado que se organiza en ámbitos de materialidad y realización. La materialidad de las instituciones son las organizaciones públicas y en éstas se localiza la operación de la gestión pública porque ahí se encuentran el personal, la información, los recursos, la tecnología, las habilidades, las destrezas y los procesos de coordinación que hacen posible que los gobiernos, como punto de apoyo de los Estados, desarrollen sus actividades de manera específica. De este modo, la gestión pública tiene en la vida de las organizaciones su razón operativa y en las instituciones su razón sustantiva, la cual acredita la razón de ser que las justifica en la vida comunitaria. El hacer de la gestión pública se localiza en el ámbito de las organizaciones que en conjunto, hacen posible que las reglas del juego que son las instituciones sean efectivas por cuanto a su importancia, lógica y cumplimiento para hacer posible los esquemas de cooperación y coordinación social.

De este modo, la gestión institucional tiene tareas específicas que se han de cumplir para asegurar la regularidad de la sociedad aludiendo a la categoría estabilidad. En este caso, la disminución de los costos de transacción, la vigencia de los derechos de propiedad y la validez de la economía de la información responden al núcleo de la tarea de gobernar porque aluden la seguridad de las personas, el uso de la propiedad y el modo de disponer de la información en los mercados para tomar decisiones individuales y colectivas.

En este panorama, los costos de transacción se relacionan con la producción de los bienes y servicios públicos que, para su adquisición, implica costos y gastos que no se pueden omitir y por eso es fundamental que los gobiernos los proporcionen con oportunidad y de acuerdo al valor monetario que se hace del conocimiento del público consumidor. Los derechos de propiedad aluden a la seguridad que tienen las personas para disponer, explotar y obtener beneficios legales con el uso de la propiedad en la visión de la economía de mercado, lo cual destaca que se ejercen en un marco de derechos, obligaciones y la necesaria imparcialidad, responsabilidad y efectividad de los tribunales de justicia, así como de la existencia de agencias estatales que resguarden lo que se denomina registro público de la propiedad.

En lo relativo a la economía de la información su dinámica es significativa porque implica que la información no sólo se produce y distribuye, sino que tiene valor de mercado, lo cual implica que se intercambia entre los agentes productivos del mercado

y el público consumidor interesado en participar en la adquisición de los bienes y servicios, motivo por el cual, es fundamental el papel de la autoridad pública en la adquisición de la propia información con procesos efectivos de regulación, para proteger a productores y consumidores en los diversos mercados formales. Un aspecto fundamental de la gestión pública se localiza en que se encarga de dar vida a las distintas políticas públicas, que son el verdadero funcionamiento del gobierno en la vida de la sociedad, tomando en cuenta la participación y representación de la sociedad civil en la agenda de gobierno. La gestión institucional de las políticas públicas hace factible los procesos de gobierno, desde el momento en que se conectan actores, hechos, problemas, soluciones, oportunidades y asignación de recursos para dar vida a la capacidad de respuesta desde la esfera del poder público. La gestión institucional de las políticas públicas es el eje que permite la coordinación y cooperación de la vida social, dado que enlazan procesos de diálogo, persuasión y argumentación cuando ciertos de temas y problemas concitan el interés de grupos de la sociedad que luchan porque la agenda de gobierno esté abierta a sus planteamientos que pueden lograr el apoyo de los grupos de la opinión pública. La gestión institucional de las políticas públicas es el elemento más evidente de cómo funcionan las instituciones combinando el espacio y el tiempo en el cual les corresponde funcionar con fines de gobierno y Administración Pública.

En este caso, gobernar es dar movimiento a la gestión pública teniendo como referente la estabilidad de la sociedad, los procesos de cambio y el sentido de las transformaciones que necesitan la sociedad y el Estado contemporáneo.

Gobernar alude a formas de comportamiento, a modos de hacer las cosas y a la capacidad para generar resultados específicos que permiten que los equilibrios dinámicos de la sociedad sean objeto de una mejor institucionalidad, a fin de que la representación de los intereses más activos de la sociedad tengan un lugar en las reglas del juego que se ha convenido aprobar y cumplir. Sin duda, la capacidad de gestión del Estado depende en buena medida del marco institucional que define sus atribuciones, responsabilidades y formas de acción a cumplir. La capacidad del Estado se sustenta en la eficacia de la gestión pública, con lo cual ratifica su valor institucional porque ha de contribuir a que el Estado tenga la capacidad para asegurar la conducción de la sociedad, desarrollando tareas efectivas de negociación, aplicando la ley y asegurando la protección de los derechos individuales y colectivos.

El sentido y valor institucional de la gestión pública se inscribe en los procesos de la institucionalidad democrática, la cual destaca que el desarrollo de la sociedad civil depende en buena medida de la acción estatal, con lo cual se desmitifica que la propia sociedad tiende por sí misma a la autorregulación fincada sólo en los individuos, el

mercado y las organizaciones civiles. Esto es inexacto porque la dinámica de los conflictos, las tensiones, las contradicciones y las oportunidades de desarrollo exigen que el Estado tenga la capacidad de crear instituciones y hacer que se cumplan con los medios que tiene a su cargo, para asegurar la institucionalidad del poder, es decir, crear procesos (Huntington 1991:23) de valor, estabilidad y autonomía que permitan gobernar la sociedad. Es aquí donde la institucionalidad de gestión pública tiene que asumir un papel activo para lograr consensos organizados, entendimientos políticos que deriven en acuerdos y compromisos, así como lograr la eficacia de los equilibrios dinámicos teniendo como referente la vitalidad de las asociaciones civiles. Por tanto, en la regulación de las relaciones internas de la sociedad, la institucionalidad de la gestión pública desarrolla un papel fundamental, al momento de distribuir costos y beneficios que hagan posible la producción de los bienes y servicios públicos en el ámbito de una sociedad democrática, representativa y sólida.

DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EN MÉXICO (1821-2015).

El desarrollo del país en la visión del México Independiente refleja el tiempo de luchas, golpes de Estado, rebeliones, guerra civil que durante el siglo XIX se sucedieron, impidiendo la formación de la unidad civil de la nación. La formación de la sociedad y el Estado moderno no se lograron de manera diáfana, debido a que prevalecía un ambiente de lucha por el poder que involucra a las “fuerzas del progreso” y “las fuerzas del retroceso” de acuerdo con la expresión de José María Luis Mora. La falta de una economía dinámica y productiva en términos empresariales para orientarla intercambio de mercancías y capitales, es producto de la falta de una vigorosa modernidad política (Medina, 2007:27) en el país, con lo cual las fuerzas productivas no logran desarrollarse en una visión empresarial, que aliente la formación del capital.

En este sentido, México vive en ese tiempo como una sociedad fluctuante (Reyes Heróles, 2015:62) que contiene las fuerzas de la aristocracia territorial, el poder del clero, los dueños de las fincas rústicas y el ejército con sus fueros, y que dan vida al orden colonial que no acaba de morir y el nuevo orden liberal que postula secularización laicismo, pero que no acaba de triunfar para derrotar al orden viejo. (Reyes Heróles, 2015:65-66). La institucionalidad en el siglo XIX no tenía bases de estabilidad y certeza porque los sucesos políticos se modificaban de manera frecuente en la línea de la confrontación, la tensión y la falta de estabilidad política. Al orden constitucional de 1824, que no consigue destruir (Reyes Heróles, 2015:62) el orden

colonial, lo reemplaza el orden (Huntington1991:19-20) político de 1836 y de 1847, a los cuales caracteriza el retorno de los centralistas al poder, con Antonio López de Santana a la cabeza.

Por su parte, el orden administrativo que nace en 1821, retoma la estructura de la monarquía española durante el virreinato (Guerrero, 2010:135) y se integra por: Relaciones Exteriores y Relaciones Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda, Guerra y Marina (Carrillo, 2013:44). Entre 1821 y 1856 en medio de crisis (Guerrero, 2010:136) políticas sucedáneas se desarrolla el siguiente orden administrativo: en 1841 se crea el Ministerio de Instrucción Pública e Industria. En 1843 el orden administrativo se integra por: Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores al que se le fusionan Gobernación y Policía, el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Industria Pública (Carrillo, 2011:60). En 1846 el orden administrativo se forma por: Relaciones Exteriores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, Relaciones Interiores, Fomento Colonización, Industria y Comercio y Guerra y Marina, Hacienda (Carrillo, 2011.61). En 1853 se modifica el orden administrativo del modo siguiente: Ministerio de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, de Guerra y Marina y de Hacienda (Carrillo, 2011.63). En 1856 existe el siguiente orden administrativo: Gobernación, Relaciones Exteriores, Justicia, Fomento y Hacienda (Carrillo, 2011:66).

Esta idea del orden administrativo que se articula en el gabinete (Quijano, 2012:24) se deriva de las cuatro causas que se forman con las funciones de: Policía, Justicia, Guerra y Hacienda en 1786 durante la Monarquía Española. Se convalida así, la visión de Tocqueville (1977:98), al afirmar que las revoluciones políticas no destruyen a la Administración Pública, sino que perfeccionan su naturaleza y funcionamiento, circunstancia que acredita en los países que han tenido en su suelo, revoluciones políticas, es decir, orientadas en lo fundamental a destruir las relaciones políticas excluyentes, más no las relaciones sociales que derivan de la propiedad.

La falta de unidad civil de la nación impide la formación de México como país moderno, porque en medio de divisiones, conflictos, contradicciones y tensiones, los gobiernos no conseguían estabilizar a la sociedad. Esto implica que la división política y la falta de un Estado nacional, frena el desarrollo de la vida moderna, aunque en los ordenamientos constitucionales y legales se reconozcan libertades civiles y políticas, pero no siempre destacando, por ejemplo, el laicismo y la secularización, sino el predominio de la religión católica que, desde 1824, es reconocida como religión oficial, dando paso con ello, a la intolerancia religiosa. La libertad de pensamiento estaba restringida y con ello se corrobora el poder del clero católico en la vida pública. Los asuntos de Estado tenían contenido confesional, lo cual se traduce que la política y la

religión se vinculan, sin hacer la distinción entre los asuntos del César y los asuntos del Dios. De este modo, la estructura del poder político no es autónoma, laica ni secular, sino que se condensa en la influencia de los clérigos en la discusión y orientación de los asuntos de Estado.

De 1824 a 1857, se vive un periodo de conflictos y tensiones que derivan en la lucha frontal entre liberales y conservadores. Cuando Ignacio Comonfort deja el poder, lo releva Benito Juárez, quien encabeza las facciones liberales para instaurar la vigencia del Estado moderno, dando paso en ese sentido a la separación del Estado y la Iglesia. En efecto, en 1859 expide la Ley de Separación de la Iglesia y el Estado, la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, la Ley de Registro Civil, y en 1861, la Ley sobre Libertad de Cultos (Carrillo, 2011:67), con lo cual se establece el dominio del Estado en la sociedad, al subordinar a la Iglesia Católica al orden estatal, dando paso con ello a la formación de la razón de Estado (Reyes Heróles, 1982:34), entendida como la variedad de caminos que se recorren para asegurar su sobrevivencia y conservación frente a los poderes no estatales.

La razón de Estado implica el derecho del Estado a vivir como organismos político, dotado de poderes, atribuciones, mandatos, leyes y acciones que reafirman el derecho a la dominación que tiene como la organización política de la sociedad. Con la razón de Estado se avanza en la existencia de un poder laico y secular que tiene la fuerza para no supeditarse al poderío de los intereses no estatales. Esto significa que la razón de Estado es el paso fundamental que el Presidente Benito Juárez da para gobernar con el monopolio del poder estatal, imponiéndose de manera ofensiva (Reyes Heróles, 1982:40), con la racionalidad del poder, a los poderes que integran el radio de acción en la sociedad para consolidar el triunfo de la política (Reyes Heróles, 1982:50-51) autónoma y laica, sobre la política pontificada y opuesta a la consolidación del Estado moderno.

Con la razón de Estado que es fruto de la aplicación de las Leyes de Reforma, se forma el espacio político del Estado, a fin de que sus tareas públicas fueran cumplidas con vigor y mayor certeza. Se forma al mismo tiempo, el espacio privado al confinar la propiedad de los bienes a la esfera privada de las personas para que realicen el intercambio económico y se reconoce que el laicismo, sea protegido como la independencia de la persona frente a los credos religiosos, con la cual la propia religión es un asunto de la preferencia y conciencia de cada persona y no un asunto de orden público, es decir, que alguna religión sea obligatoria para los miembros de la sociedad civil.

El periodo de la Reforma con Juárez dura de 1857 a 1861. En este periodo el orden administrativo tiene el siguiente cauce: el 6 de abril de 1861 se fusionan en cuatro las Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores y Gobernación, Justicia, Fomento e

Instrucción Pública, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina (Carrillo, 2013:70). El 12 de junio de 1861 hay otra reforma al orden administrativo en los siguientes términos: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Fomento, Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, Secretaría de Guerra y Marina y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Carrillo, 2011:70) El 16 de diciembre de 1861 se impulsa una nueva reforma al orden administrativo con las siguientes Secretarías: Relaciones Exteriores y Gobernación, Justicia, Fomento e Instrucción Pública, Guerra y Marina y Hacienda y Crédito Público. (Carrillo, 2011:70) Este orden administrativo prevalecerá de 1861 a 1891, cuando los grupos conservadores negocian con Napoleón III la llegada del Príncipe Maximiliano de Habsburgo y la instauración del II Imperio, lo cual implica enfrentarse al Gobierno de la República encabezado por Juárez, iniciando así el periodo de la intervención, lo que provoca que dos centros opuestos de poder como son la República y el Imperio luchen por tener el control del territorio, los recursos y la población para ejercer el dominio estatal. Este periodo que comprende de 1863 a 1866, se viven momentos complicados, alimentados por luchas, enfrentamientos y tensiones que derivan en la derrota del II Imperio para que en 1867, restablezca la institucionalidad de la República. Ambas formas de gobierno tienen su propio régimen administrativo para hacer posible el proyecto político que proclaman.

Con Maximiliano de Habsburgo, el régimen administrativo se formaliza con el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 y se integra por los siguientes ministerios: de la Casa Imperial, de Estado, de Negocios Extranjeros y Marina, de Gobernación, de Justicia, de Instrucción Pública y Cultos, de Fomento y de Guerra y Hacienda. (Carrillo, 2011:71). Con el fusilamiento de Maximiliano de Habsburgo en el Cerro de las Campanas, triunfa la República con el Presidente Juárez y con el ello la razón de Estado del Estado mexicano al imponerse como el único centro de poder que tiene en su ámbito la gobernación y administración de la Nación. Cabe destacar que el orden administrativo del 16 de diciembre de 1861 es el mismo que preservan y utilizan para la tarea de gobierno los Presidentes Benito Juárez, en sus dos últimas administraciones, del 25 de diciembre de 1867 al 18 de julio de 1872, Sebastián Lerdo de Tejada del 18 de julio de 1872 al 20 noviembre de 1876, Porfirio Díaz del 28 de noviembre de 1876 al 30 de noviembre de 1880, Manuel González del 1 de diciembre de 1880 al 30 de noviembre de 1884 y la segunda presidencia de Porfirio Díaz del 1 de diciembre de 1884 al 30 de noviembre de 1888 (Carrillo, 2011:72).

Durante el Gobierno del Presidente Porfirio Díaz, la vida social es castigada con la concentración de la riqueza, beneficios y privilegios en favor de los inversionistas franceses, ingleses, norteamericanos y holandeses, ejerciendo el cargo de presidente en calidad de dictador (Rabasa, 1981:89), en el lapso de 30 años. La parte económica

de su administración tiene un esplendor significativo con el establecimiento de bancos, la construcción del ferrocarril, la inversión en minas y demás actividades comerciales. Existe en su gobierno todo en un esquema de institucionalidad administrativa, que comprende el 13 de mayo de 1891, las Secretarías de: Gobernación, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Obras Públicas, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda, Crédito Público y Comercio, Guerra y Marina. En mayo de 1905 se crean dos nuevas Secretarías de Estado: Justicia y la de Instrucción Pública y Bellas Artes (Carrillo, 2011:72-73).

El periodo de la Revolución Mexicana da inicio con el levantamiento de Francisco I. Madero y se extiende hasta 1916 con hechos lamentables como el asesinato del Presidente Madero y el Vicepresidente Pino Suárez en febrero de 1913. Este hecho provoca que Venustiano Carranza se proclame Jefe del Ejército Constitucionalista para oponerse a Victoriano Huerta, quién había ordenado el asesinato referido. En este caso, el régimen administrativo es prácticamente el mismo en relación a los actores mencionados, ya que sólo se crean las Secretarías de Industria y Comercio y Agricultura y Colonización en febrero 19 de 1914, lo cual ratifica que no obstante la lucha revolucionaria, en todo tiempo se utiliza la Administración Pública para gobernar y estabilizar el país.

Entre 1914 y 1916, Carranza además de enfrentar a Victoriano Huerta, hace frente también a la Convención de Aguascalientes que designa tres Presidentes de la República: Eulalio Gutiérrez del 5 de noviembre al 16 de enero de 1915, Roque González Garza del 16 de enero de 1915 al 10 de junio de 1915 y Francisco Lagos Cházaro del 10 de junio de 1915 al 26 de noviembre de 1916. El orden administrativo con Eulalio Gutiérrez se integra por las siguientes Secretarías: Relaciones Exteriores, de Gobernación, Justicia, de Instrucción Pública, de Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Secretaria de Hacienda, Procuraduría de la República y Agricultura y Colonización. El orden administrativo con Roque González Garza se integra por las siguientes Secretarías: de Gobernación, de Justicia, de Instrucción Pública, de Fomento, Comercio e Industria, Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda, Guerra y Marina. El orden administrativo con Francisco Lagos Cházaro se integra por las siguientes Secretarías: de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Guerra y Marina, de Hacienda, de Fomento, Comercio e Industria, de Instrucción Pública, de Justicia y de Agricultura y Colonización (México a Través de... 1976:345-351).

Durante el periodo de Venustiano Carranza hay dos momentos: uno cuando en abril de 1917 expide la organización de la Administración Pública como Jefe del Primer Ejército Constitucionalista el 3 de diciembre de 1913 que es similar a la del periodo porfirista y otro como presidente electo, cuando expide la primera Ley de Secretarías de Estado a saber: de Gobernación, de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público,

Guerra y Marina, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Industria, Comercio y Trabajo. Crea además los Departamentos Universitario y Bellas Artes, de Salubridad Pública, de Aprovevisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares y de la Contraloría (Carrillo, 2011:90).

Carranza es además, protagonista central en la construcción del orden constitucional moderno que perfila la idea del Estado nacional sobre la base del régimen presidencial, la división de poderes, el reconocimiento de las libertades civiles y políticas, la convivencia de ámbitos de gobierno, las facultades claras del Presidente de la República al reconocerlo como titular de la Administración Pública con base en el artículo 89 constitucional, fracción II, en el cual se formaliza que tiene libertad para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, el carácter laico y secular del poder del propio Estado, el dominio de éste sobre las aguas, tierras, mares, islas, arrecifes, montes, valles, así como el reconocimiento de la propiedad privada y social en el artículo 27 constitucional.

Tanto el régimen político como el régimen administrativo, son pilares para situar la titularidad del Presidente de la República como Jefe de Estado y cabeza (Quijano, 2007:23) de la estructura de poder, Jefe de Gobierno, Jefe de la Administración Pública y Jefe de las Fuerzas Armadas y así consolidar la racionalidad (Valadés, 2008:11) del régimen presidencial. En esta nueva constitucionalidad (Valadés, 2008:13) del Estado mexicano, también tiene facultades legislativas al ejercer el derecho de presentar iniciativas de ley, ejercer el veto y promulgar las leyes que aprueba el Congreso de la Unión.

El modelo administrativo de Carranza formalizado en 1917, ha sido retomado por los sucesivos gobiernos posrevolucionarios en sus aspectos fundamentales de organización y funcionamiento, lo cual ratifica el enunciado de que la Administración Pública Federal se caracteriza por tener como atributos tendencias regulares que la convierten en un pilar para organizar el quehacer político, social, productivo y cultural del país. No obstante, la lucha por el poder continúa con la fuerza de la armas y en Tlaxcalantongo, Puebla, el 21 de mayo de 1920, es asesinado Venustiano Carranza, nombrándose como Presidente Interino a Adolfo de la Huerta, quien entrega el poder a Álvaro Obregón y crea la Secretaría de Educación Pública y el Departamento de Estadística y éste a Plutarco Elías Calles, quién crea la Comisión Nacional de Caminos en 1925 (Tello, 2007:113) el Banco de México en 1925 (Tello, 2007:104), la Dirección de Pensiones Civiles el 17 de agosto de 1925, (Tello, 2007:107) reforma el Departamento de Contraloría el 1 de marzo de 1926 y crea las Comisiones de Eficiencia el 25 de agosto de 1926. Cuando Álvaro Obregón gana la reelección, es asesinado, queda como “Jefe Máximo de la Revolución Mexicana” Plutarco Elías Calles.

Entre 1928 y 1934, a consecuencia del asesinato político del Presidente Electo Álvaro Obregón, el Poder Ejecutivo Federal tuvo tres titulares: Emilio Portes Gil como Presidente Provisional del 1 de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930; Pascual Ortiz Rubio, Presidente Sustituto del 5 de febrero de 1930 al 4 de septiembre de 1932 y Abelardo L. Rodríguez del 4 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934.

De 1934 a 1940 el Presidente de la República es el General Lázaro Cárdenas del Río. En su periodo de gobierno se crean organismos como el Banco Nacional de Crédito Rural, Productora e Importadora de Papel, el Instituto Politécnico Nacional. Reforma la Administración Pública Federal, creando los Departamentos Forestal de Caza y Pesca, Educación Física, Asuntos Indígenas el 31 de diciembre de 1935 y el Departamento de Publicidad y Propaganda el 31 de diciembre de 1936 (Carrillo, 2011:112). Estos Departamentos desaparecen el 30 de diciembre de 1939, creándose el Departamento de Marina. Nacionaliza el petróleo el 18 de marzo de 1938 y crea el organismo Petróleos Mexicanos, así como la Comisión Federal de Electricidad. El 1 de noviembre de 1937 modifica el nombre de la Secretaría de Guerra y Marina por el de Secretaría de la Defensa Nacional (Carrillo, 2011:114). También crea la Secretaría de Asistencia Pública el 31 de diciembre de 1937 (Carrillo, 2011:114). Durante su gobierno se elabora el Primer Plan Sexenal 1934-4 (Tello, 2007:155).

De 1940 a 1946 gobierna el General Manuel Ávila Camacho y en su gestión se crea la Secretaría del Trabajo y la Secretaría de Marina el 31 de diciembre de 1940. Creó la Junta de Administración y Vigilancia de la Propiedad Extranjera el 13 de julio de 1942. (Carrillo, 2011:119) y ratifica la intervención (Tello, 2007:255) del Estado en la economía. De 1952 a 1958 gobierna Miguel Alemán Valdés, creando la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en 1947, en la que se crea la Dirección Técnica de Organización Administrativa para mejorar el desempeño del gobierno y expide la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizado y Empresas de participación Estatal a finales de 1947. (Carrillo, 2011:130). Durante el periodo de Adolfo Ruiz Cortines 1952-1958 se crea la Comisión de Inversiones en 1953 (Carrillo, 2011:133) y se diseña el Programa de Inversiones 1953-1958, con base en la vigencia del desarrollo estabilizador. (Tello, 2014:229-230). Con Adolfo López Mateos 1958-1964 se crean la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Industria y Comercio, la Secretaría de Patrimonio Nacional, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, así como el Departamento de Turismo el 23 de diciembre de 1958. (Carrillo, 2011:141-142). Fue esta administración continuadora (Tello, 2007:24-236) del modelo de desarrollo estabilizador que finca en poder de las finanzas y el apoyo del capital privado, la base de su gestión institucional.

Con Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970 se crea en 1956, la Comisión de Administración Pública el 9 de abril de 1965 (Carrillo, 2011:143) que dependía de la Secretaría de la Presidencia. Su periodo de gobierno se caracteriza por la vigencia del modelo económico estabilizador, a través del cual se privilegia la vigencia de las políticas del gobierno a favor de criterios financieros, relacionados con la política de subsidios de las empresas del Estado a favor de los mercados y los inversionistas, y de ese modo se impulsa la formación del capital privado, castigando los objetivos del bienestar social, provocando a la vez, rezago en educación, salud y apoyo a los sectores campesinos.

Con Luis Echeverría se impulsa el Programa de Reforma Administrativa 1971-1976 y se crean las Secretarías de la Reforma Agraria y de Turismo. (Carrillo,2011:149) Su gestión de gobierno da como resultado el rompimiento del modelo de desarrollo estabilizador, optando por el modelo de desarrollo compartido, a fin de intensificar la presencia del Estado en la Economía para alentar obras de infraestructura, petroquímica, presas, electricidad y comunicaciones. Termina su gestión institucional con un acentuado conflicto con el sector empresarial, con la devaluación del peso frente al dólar el 30 de agosto de 1976 y desde entonces a la fecha, no se ha establecido de manera fija una nueva paridad, sino que ésta se valora en razón de los movimientos del mercado y las políticas regulatorias.

Con José López Portillo 1976-1982 se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, Comercio, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Patrimonio y Fomento Industrial. (Carrillo, 2011:154) En su gobierno destaca un importante Programa de Reforma Administrativa que se encamina a expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Contabilidad y Presupuesto, la Ley General de Deuda Pública. Se adopta el acuerdo de sectorización de la Administración Pública Paraestatal, a fin de que fuera vigilada, coordinada y supervisada por las dependencias de la Administración Pública Centralizada, lo cual significa que cada Secretaría de Estado se convertía en cabeza de sector, en razón de las actividades productivas y sociales que cumplían las entidades paraestatales. De este modo, el objetivo es racionalizar con mejor rendimiento de gestión el desempeño de la intervención del Estado en la economía, para que las tareas de producción y distribución de los bienes y servicios se lleven a cabo con más orden y eficiencia en su realización, incentivando las políticas sociales. En agosto de 1982 se lleva cabo la nacionalización de la banca, (Tello, 2013:261-266) a fin de contener la presión de los grupos financieros en la estructura política del Estado, así como en la economía del país, dando origen a una importante fuga (Tello, 2013:266) de capitales que implicó también, la adopción de la política del control de cambios. (Tello, 2013:267)

En el periodo de Miguel de la Madrid 1982-1988, se crea la Secretaría de la Contraloría de la Federación, la Secretaría de Comercio, la Secretaría de Ecología. (Carrillo, 2011:187) Su periodo de gobierno marca el inicio de un importante cambio estructural para redimensionar el tamaño administrativo y burocrático del Estado, dando inicio así, la vigencia de políticas públicas con orientación liberal, no tanto de Estado, para organizar la tareas de incentivar el crecimiento económico, hacer frente a los compromisos de la deuda externa e impulsando la dinámica de la política de privatización, fusión transferencia y liquidación de las empresas públicas consideradas no estratégicas ni prioritarias. Inicia de este modo, el fin del modelo intervencionista y social de la Revolución Mexicana, para instaurar el modelo económico que proclama más sociedad y menos Estado. Se reformó la Constitución de la República para incorporar en el artículo 25 el concepto Rectoría Económica del Estado y el artículo 26 constitucional para formalizar el diseño del Sistema Nacional de Planeación Democrática en diciembre de 1982.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994, se continúa esta línea económica, privatiza la banca nacional en 1993, se adopta el Acuerdo para la Modernización Educativa y se forma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, acentuando así, las políticas públicas con orientación liberal, no estatizada. También se crea la Secretaría de Desarrollo Social (Carrillo, 2011:212)

Con Ernesto Zedillo 1994-2000, se crea la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. (Carrillo, 2011:238), creando a la vez, un sistema de gabinetes a fin de ordenar mejor el trabajo de las dependencias del Gobierno el 19 de diciembre de 1977. (Carrillo, 2011.249). En el año 2000 inicia en México la gestión de los gobiernos que dan cuenta del cambio político que vive el país con alternancia en el poder. El primer gobierno en este caso, lo encabeza Vicente Fox 2000-2006, quien instaura el Programa de Combate a la Corrupción, diseña la Agenda de Buen Gobierno y adopta como un sistema de innovación en la gestión pública, la tesis de la Nueva Gerencia Pública, destacando que el Gobierno y la Administración Pública se han de regir por la cultura de la productividad, los costos de transacción, la medición del desempeño, la adopción de indicadores de gestión y el impulso a los procesos de calidad. En su periodo se crean la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Economía en abril 10 de 2003, (Carrillo, 2011:264-265) así como el Instituto Federal de Acceso a la Información como órgano de la Administración Pública Centralizada el 12 de julio de 2003, se expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Público Gubernamental, la Ley del Servicio Profesional de Carrera el 10 de abril de 2003 y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Durante la gestión de Felipe Calderón 2006-2012 destaca la orientación para estimular a los mercados como vía para generar el crecimiento económico. La parte administrativa de su gestión destaca por la vigencia del Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública 2008-2012, el Programa de la Tala Regulatoria, la expedición de la Ley de Protección de Datos Personales de julio de 2010, así como la expedición de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición Cuentas, el 29 de mayo de 2010.

En el actual periodo de gobierno (2012-2018) que encabeza el Presidente Enrique Peña Nieto se caracteriza por haber reformado el 2 de enero de 2013 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para restituir a la Secretaría de Gobernación tanto la unidad de mando como la centralización de las tareas en materia de seguridad pública. En efecto, en los artículos XII al XX de la mencionada Ley, se instituye la importancia de la coordinación en materia de seguridad pública con los demás órdenes de gobierno y con organismos de la sociedad civil. Se disuelve en este sentido, la Secretaría de Seguridad Pública. Se crea también la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Se impulsa la reforma energética y se crean el 16 de agosto de 2014 las siguientes agencias: La Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Reguladora de Energía, la Agencia Nacional de Seguridad Nacional y Protección al Medio Ambiente del sector Hidrocarburos, así como el Consejo Coordinador del Sector Energético.

VALORACIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL.

La importancia de las instituciones y la gestión pública no se da en el vacío. Hay historia, cultura, identidad, valores y prácticas que nutren su perfil y contenido en razón de la vida de la sociedad, el Estado y los ciudadanos. Las instituciones son productos culturales que nacen en contextos específicos y por eso su papel en la sociedad no es aleatorio, sino que responden a oportunidades y desafíos que cincelan su desempeño en la sociedad. La gestión pública es la parte activa y dinámica de las instituciones, motivo por el cual, es agente de las tareas de gobierno y no se reduce a consideraciones instrumentales, y por su contenido y valor cognitivo, también hace propuestas de mejor gobierno y mejor Administración Pública. Por eso el vínculo entre instituciones y gestión pública no sólo es indisoluble, sino inseparable.

A diferencia del conocimiento reduccionista que finca en los procesos sin contexto ni problemas la eficacia de las instituciones y la gestión pública, la tarea de gobierno, ámbito de operación de ambas desde una visión de lo público-estatal, es el núcleo más notorio para analizar y evaluar su desempeño de cara a los problemas y las

soluciones que se implementan. Las instituciones tienen vida por la gestión pública y el mejor desempeño de la gestión pública únicamente se entiende en la esfera de las instituciones. Por tanto, la eficacia de los gobiernos y las administraciones públicas es un asunto de instituciones y gestión pública, más aún, cuando se alude a su sentido público, político, social, productivo y cultural. Sin referencia a las instituciones la gestión pública es un ejercicio de planteamientos y prácticas que no tienen relación causal y sin referencia a la gestión pública, las instituciones son letra formal y su vida en materia de resultados sería tarea incompleta. En este caso, las instituciones y la gestión pública permiten situar la importancia de la Administración Pública desde el ángulo de las reglas escritas y de los resultados que se consiguen.

El desempeño institucional de la Administración Pública Centralizada en México, se vincula con la historia del país, los cambios políticos, los cambios sociales y los cambios económicos. La savia histórica de la Administración Pública en México es parte de la línea del tiempo que conlleva la construcción, reforma y transformación de las instituciones. Desde el México Independiente hasta el presente, este proceso caracteriza el desarrollo de la Administración Pública centralizada. Ha sido y es actor y autora de propuestas de cambio que están registradas en las memorias de las Secretarías de Estado, los planes, los programas, las políticas, los presupuestos. Su origen son las reglas formales de cada etapa del país y tienen como foco central las Constituciones políticas, las leyes, los códigos, los estatutos, los reglamentos, los acuerdos, las circulares, los decretos, así como los lineamientos normativos de carácter específico.

Si las instituciones son las reglas del juego de una comunidad, también lo son para la Administración Pública, ya que ésta es la actividad del Estado que organiza la acción de la sociedad. En este caso, la institucionalidad de la Administración Pública es punto cardinal para situar las tareas que desarrolla y de ese modo acredita su capacidad de gobierno. Por eso la Administración Pública Centralizada es protagonista, no centro pasivo en lo relativo a la conducción e implementación de las políticas de gobierno. Es actividad, no sólo decisión. Es movimiento, no sólo preparación de acciones. Es suma de resultados, no sólo intención de objetivos que se definen. El modo de hacer, de lograr resultados, de implementar los objetivos y metas. El modo de apoyar la tarea de gobierno, lo realiza la Administración Pública con el auxilio de la gestión pública, ya que da sentido funcional a lo que debe cumplir. Así, mientras la Administración Pública es actividad, movimiento, acción y realización, la gestión pública es la capacidad de preparar e implementar los objetivos sociales de la Administración Pública y en esa medida, se relaciona con la capacidad de gobierno que la propia Administración Pública debe nutrir para lograr el mejor desempeño del Estado.

Gobierno y Administración Pública son unidad que, para el caso de México, explica el devenir y el desarrollo de las instituciones administrativas y del desempeño que logran conseguir. La historia pasada y la historia reciente de la Administración Pública Centralizada son producto de contextos, actores, propuestas, estrategias, logros, errores y capacidad para sobreponerse a los obstáculos. Esto significa que la Administración Pública Centralizada se enlaza con el desarrollo del país, dado que ha demostrado su autonomía y estabilidad cuando ha tenido que desenvolverse tanto en épocas de turbulencia como de paz. Ha sido retomada por grupos centralistas, conservadores, federalistas, liberales y republicanos, lo cual da cuenta que cuando triunfan en los proyectos políticos y la lucha por el poder, se apoyan en la misma para llevar a cabo la tarea de gobierno.

En la historia institucional de México, insertada en la historia moderna de la Administración Pública, se corrobora que las revoluciones políticas no la aniquilan ni destruyen, sino que la retoman, mejoran y perfeccionan para que continúe como el centro de mayor importancia del Estado. Incluso, en periodos de intensa lucha política que se desarrolla en contextos en los cuales no hay unidad civil de la nación, la división de los grupos no prescinde de la propia Administración Pública, sino que crea su propia base administrativa para llevar a cabo el ejercicio del poder. El siglo XIX en México es testimonio de un ambiente de lucha, tensión, rivalidades e invasiones que demuestran que el ejercicio del poder es impensable sin los medios de la Administración Pública y que sin negar la importancia de la política en la solución de los conflictos, la Administración Pública se erige en el pivote del quehacer institucional de los Estados para llevar a cabo las tareas de pacificación, reconstrucción, estabilidad y desarrollo.

De que el valor institucional de la Administración Pública Centralizada no se ciñe a su eficiencia operativa e instrumental únicamente, sino que debe destacarse su contribución a la construcción, reconstrucción y el desarrollo del país, dado que en los planes de gobierno se destaca no sólo su compromiso con la sociedad, sino también la variedad de propuestas que formula para desarrollar a la sociedad y los individuos y al mismo tiempo lo que propone para conservar mejor al Estado. El desarrollo de la sociedad y la conservación del Estado, son polos para ubicar la importancia de la Administración Pública, porque depende de ella, el sentido de dirección, coordinación e implementación de las acciones del Estado. Para el desarrollo de la sociedad propone planes, políticas y estrategias que incentivan la vida individual y la vida colectiva. Para la conservación sana del Estado cumple tareas relacionadas con la vigencia del orden político, la paz, la justicia, el desarrollo y la vigencia del orden jurídico. Sus fines son los del Estado, pero su radio de acción son los espacios públicos de la sociedad para fortalecer mejor los fines públicos del Estado.

En el caso de México, estas premisas se aplican de manera íntegra porque el Estado ha sido quien ha construido la unidad civil de la nación y en esa empresa política, la Administración pública ha contribuido con sus capacidades y saberes a darle definición, orden, plan y ejecución a lo que se decide hacer en la comunidad civil y política. Por el desempeño institucional de la Administración Pública Central es incompleto cuando se omiten elementos de contexto, sustento y justificación sobre las tareas sociales y públicas que desarrolla. Incluso la eficacia que acredita para construir la estabilidad política del país, se inserta en que es parte medular a la hora de definir los diversos senderos de la acción pública. Su eficacia para armonizar el desarrollo con mejores condiciones de vida, nace de ofertas políticas, pero tiene en sus esferas de actuación, las ideas, los proyectos, los planes y las estrategias para lograr que las propuestas se conviertan en políticas de gobierno y en servicios públicos.

En cada etapa de la sociedad, la Administración Pública tiene elementos que la caracterizan de manera específica. Es el caso de las reformas administrativas que se han llevado cabo en momentos diversos del país y que dan cuenta de cómo se valoran carencias y problemas para superarlos y diseñar así, las propuestas de cambio que se necesitan. Cada etapa del país da cuenta de cómo la Administración Pública es reformada para que tenga mejor capacidad para el cumplimiento de las metas políticas. El vínculo entre la política, las políticas públicas y las instituciones administrativas, es la clave para situar el desarrollo o el estancamiento de los países.

En el caso de México, el desempeño de la Administración Pública suma más aciertos que errores, más realizaciones que fracasos, porque de otra manera no se explica que México sin desconocer los problemas que tienen, también diseña las soluciones que le permiten avanzar en medio de escenarios previsibles y aún de contingencia. El desempeño de la Administración Pública Centralizada se vincula con la formación de la unidad civil de la nación, la adopción del orden constitucional moderno, la construcción de obras de estructura económica y social, el fortalecimiento del orden político sobre la base del liberalismo, la democracia y la República, la distribución de los beneficios sociales, el fortalecimiento de la vida productiva y el avance del país en materia de estabilidad política. Ello no impide destacar que también ha tenido fallas relacionadas con problemas de corrupción, clientelismo político, incentivos desiguales a la hora de su distribución, incumplimiento de metas y alejamiento en ocasiones del ser y sentir de la sociedad civil. Sin embargo, tiene en las reformas institucionales, los diseños, los rediseños y las reestructuraciones de los medios para recuperar capacidad y mejorar su grado de credibilidad, el cual es producto de su capacidad para generar respuestas satisfactorias a la población.

En este ambiente de realizaciones, la Administración Pública no es autárquica ni se encuentra alejada de la sociedad, sino que se enlaza con el régimen político, el régimen económico, el régimen social y el régimen cultural, lo cual es importante destacar para valorar en conjunto su desempeño institucional. Es parte además, del universo de la política, de los fines del Estado y da concreción a los problemas y expectativas de la sociedad. Por eso es fundamental situar su desempeño institucional no en la lógica de los resultados en sí, sino asociados a los procesos institucionales en los cuales hay actores, intereses, motivaciones, expectativas y formas de realización que presionan sobre su ser institucional. El desempeño institucional de la Administración Pública Central se articula con antecedentes, actores, contextos, historia, valores, prácticas, rutinas, estrategias y acciones que, al conjugarse, permiten valorar cómo las instituciones administrativas tienen grado de autonomía, adaptación e innovación para sobrevivir en las crisis, los cambios y las transformaciones. De este modo, los cambios en el país son inexplicables sin entender los cambios en la Administración pública. Por ejemplo, la alternancia pacífica en el poder no ha implicado arrasar con la Administración Pública, que ha sido sometida a procesos de cambio bajo ideologías, visiones y estrategias que dan cuenta de cómo los titulares de ese cuerpo administrativo tienen para gobernar el país.

La alternancia en el poder no ha implicado desactivar a la Administración Pública, sino adaptarla a los momentos que dan vida a las etapas del país. Si la política supone capacidad para definir metas colectivas, mediante la administración pública se garantiza que los fines de la política se articulen en valores, objetivos y metas que se orientan a la mejor gestión de las instituciones administrativas para dar paso al orden, la cohesión, la productividad y la capacidad para lograr el desarrollo con mejor estabilidad política. De la capacidad de la Administración pública depende que la política cumpla sus fines y propósitos cuando se alude a la oferta de gobierno que formulan las autoridades a los ciudadanos. De la capacidad de la Administración Pública depende que el Estado no se aleje de la sociedad y que ésta tenga en él, no sólo la base de su organización política, sino la oportunidad para que mediante las acciones de aquella, se logre armonizar la vida privada, la vida pública y la vida social sobre la base de beneficios compartidos, con base en los valores de la libertad, la igualdad y el bienestar social. La capacidad de la Administración pública se acredita con la eficacia de la gestión pública y en esa medida se logra que las tareas de gobierno sean entendidas también con base en los procesos de corresponsabilidad y coproducción de políticas públicas, dado que se relacionan con los nuevos desafíos de la acción pública y la acción cooperativa.

El desempeño (North, 1993:111) institucional de la Administración Pública se conecta a la vez con la vigencia de los derechos de propiedad, la reducción de los costos de

transacción, la calidad de la información pública y en que los procesos de transparencia y rendición de cuentas sean diáfanos tanto en el nivel del mando político del Estado, así como en el nivel directivo y el nivel de operación en las oficinas administrativas.

CONCLUSIÓN.

El desempeño de las instituciones no es una tarea a realizar a manera de un laboratorio en el cual sólo los expertos son los que conocen “las leyes científicas que rigen el desarrollo de la sociedad”. La naturaleza social de las instituciones no se debe omitir a la hora de conocer sus fortalezas y debilidades. Las instituciones son obras humanas y por tanto, son objeto de mejoramiento continuo. El peor error a la hora de evaluar el desempeño de las instituciones es valorando sólo su presente, cuando las instituciones tienen historia y por tanto, memoria para conocerlas mejor. La calidad de las instituciones es la base para situar la calidad de la gestión pública. En el caso de México, la Administración Pública Centralizada tiene valor institucional y es portadora de prácticas de gestión pública se explican en razón de reglas institucionales, así como de los procesos que conllevan a dar vida a los fines del Estado. La Administración Pública Centralizada acredita desarrollo histórico, compromiso social, valor político y participación importante en la sociedad y la economía. Su desempeño institucional es factible periodizarlo y de ese modo valorar mejor lo que realiza y cómo lo cumple. La Administración Pública Centralizada se enlaza con el desarrollo de la sociedad y con la conservación del Estado. Se relaciona con los fines públicos del Estado y con las necesidades colectivas de la sociedad.

Por tanto, hay que situarla en el desarrollo de lo que es, ha sido y será este país, a fin de ubicar con mejores elementos de valoración, su importante tarea en el orden jurídico, político, social y económico. En cada periodo de gobierno tiene compromisos que son irrenunciables y es testigo activo de cómo se entienden y solucionan los problemas para estimular el desarrollo de la sociedad y la sobrevivencia del Estado. Por eso su perfil institucional no es casual, sino que responde al desarrollo de la sociedad con sus ventajas y limitaciones, así como a las oportunidades que tienen la comunidad civil y política para avanzar hacia mejores estadios de desarrollo.

Un ángulo a destacar en la visión de las instituciones y la gestión pública es que su ubicación se encuentra en la superficie del Estado. Tanto los organismos, como las reglas institucionales y la gestión pública, son parte medular en la razón (Uvalle, 1992: 56) de Estado del Estado Mexicano. En este sentido, la razón de Estado no sólo concierne a su conservación (Uvalle, 1992: 120) y sobrevivencias, sino al

mejoramiento del propio Estado, a fin de que sea un organismo eficaz en el modo de coordinar las energías de la vida social, política y económica.

Las instituciones y la gestión pública tienen un sentido de racionalidad estatal y pública, lo cual indica que se relacionan con el espacio público de la sociedad, en términos de colaboración, corresponsabilidad y coordinación. El mejoramiento del Estado mexicano en consecuencia, se explica sobre la base de las instituciones y la gestión pública, dado que permiten que su conexión con la sociedad se lleve a cabo mediante procesos, procedimientos, reglas, agendas, recursos, presupuestos, leyes, reglamentos y sistemas de operación.

La razón de Estado en el Estado mexicano tiene en la Administración Pública una fórmula eficaz para fortalecerlo, ensancharlo y mejorarlo para que su desempeño sea más eficaz. La razón de Estado del Estado mexicano no ha muerto, se encuentra viva y relacionada con las condiciones, procesos y tiempos que influyen en la conservación del mismo. El mejoramiento del Estado Mexicano es un proceso inacabado. Su vitalidad deviene de la sociedad, la economía y la calidad de vida de sus habitantes. Su vitalidad depende de la calidad de las instituciones y la gestión pública. Por eso, se desvirtúa su valor institucional si únicamente es considerado en la visión de la medición, cuando hay razones para situarlo en términos de sus recursos y capacidades de carácter administrativo y gubernamental. De este modo, el desempeño del Estado mexicano con base en la razón de Estado apunta por los caminos de su mejoramiento institucional y la efectividad de la gestión pública.

BIBLIOGRAFÍA.

- Ayala Espino, José (1992) *Límites del mercado, límites del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carrillo Castro, Alejandro (2011) *Administración Pública en México. Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, T. II, vol. 1.
- Camou, Antonio (2001) “Estudio Preliminar” en *Los desafíos de la gobernabilidad*, Antonio Camou, (Coordinador), México, Editorial Plaza y Valdés.
- Guerrero, Omar (2010) “El legado administrativo novohispano” en *200 años De la Administración Pública en México*, Ricardo Uvalle Berrones (Coordinador), Universidad Nacional Autónoma de México y Secretaría de la Función Pública.

- Huntington P.(1991) *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Editorial Paidós.
- México a través de los Informes Presidenciales (1976), México, Secretaría de la Presidencia, Tomo 5.
- North C. Douglass (1993) *Instituciones, desempeño y cambio institucional*.
- North C. Douglass (1994) *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial.
- Quijano Torres, Manuel (2012) *Administración pública en México. Los gabinetes en México, 1821- 2012*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rabasa, Emilio (1981) *La Constitución y la dictadura*, México, Editorial Porrúa.
- Reyes Heróles, Jesús (1982), *En busca de la razón de Estado*, México, Editor Miguel Ángel Porrúa.
- Reyes Heróles, Jesús (2015) *Hombre de acción, hombre de historia*, Selección y estudio introductorio de Eugenia Meyer, México, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Educación Pública.
- Tello Macías Carlos (2007) *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, Universidad Nacional de México, Facultad de Economía.
- Tello Macías, Carlos (2013) *Ahora recuerdo. Cuarenta de años de historia política en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.
- Tello Macías Carlos, (2014) *La economía política de las finanzas públicas: México 1917 -2014*, Universidad Nacional Autónoma de México y Facultad de Economía.
- Tocqueville, Alexis (1977) *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Alianza Editorial.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1992) *La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública*, México, Editorial Plaza y Valdez.
- Valadés, Diego (2005) *El gobierno de gabinete*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Valadés, Diego (2008) *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

PERSPECTIVA DE LA VIDA MUNICIPAL EN MÉXICO.

Ricardo Uvalle Berrones.¹

INTRODUCCIÓN.

El desarrollo de la vida municipal en México se enlaza con la construcción política del país, el desarrollo de la sociedad civil y los procesos que apuntan hacia la distribución del poder. En este caso, ha sido un desarrollo lleno de contrastes, ya que la lucha entre las fuerzas centrípetas y las fuerza centrífugas, son ámbitos de referencia obligados para destacar la forma y los modos en que el municipio mexicano avanza con base en la lógica del poder. Desde el siglo XIX, la formación del Estado favorece a las fuerzas centralizadoras que luchaban para establecer la unidad civil de la nación y de ese modo asegurar el dominio político que lo acredita como la organización política de la sociedad.

Ello ha significado que la base de la sociedad civil, que son los municipios, quede supeditada a los dictados del presidencialismo, la centralización y los controles que se ejercen desde la superestructura estatal, evitando con ello, su autonomía, para valorarlo como un centro subordinado a los dictados del poder vertical y burocratizado que tiene su capacidad de mando en los medios de la administración federal.

En el desbalance de fuerzas políticas que integran el mosaico de relaciones del poder, el municipio ha tenido que contrarrestar de modo gradual los procesos que lo sujetan a los controles centrales y en esa medida, ha conseguido ser reconocido como un orden de gobierno. Esto implica que es un orden con autonomía política y constitucional desde 1999, y se ha tenido que refrendar con capacidades y recursos, pero que en ambientes de influencia centralista que aún persisten en el país tanto en la esfera federal como estadual, no siempre hay los apoyos para que se consolide el municipio como un centro de poder con base en la reglas de la democracia, las cuales son la clave para que sea entendido como el poder comunitario de la sociedad civil. Ello ha limitado su desarrollo político, así como su capacidad fiscal, lo cual conduce a situaciones que lo quebrantan, por ejemplo, en materia de endeudamiento en las haciendas públicas, debido a que en ocasiones la errática administración de los recursos financieros, aunado a los montos insuficientes para financiar el gasto público destinado a la inversión, conllevan a circunstancias indeseables, ya que provocan

¹ Licenciado, Maestro y Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde es Profesor Titular de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

desorden y descontrol del gasto de las oficinas administrativas, con los cual aumenta el nivel de desaprovechamiento de los propios recursos.

Además, las aportaciones federales para apoyar su gestión lo han sujetado más al centro, porque en una relación de balances y poderes dinámicos propios del federalismo cooperativo, no logra aún revertir la insuficiencia de los recursos que alimentan el presupuesto y el gasto público. Hay incluso, situaciones de deuda que son preocupantes, dado que comprometen hacia el futuro los recursos financieros y presupuestales que debieran canalizarse al gasto público que se destina a la inversión. Cuando los recursos futuros se comprometen para pago de deuda municipal, significa que la administración de los ingresos y gastos no es la correcta y que se incurre en fallas que tienen repercusiones negativas tanto en el corto, el mediano y el largo plazo.

De ahí la importancia de fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y los procesos de evaluación para que sean los medios que evitan mayor desarreglo en las haciendas municipales y al mismo tiempo permitan que la administración de los asuntos municipales no sea errática, ineficaz y llena de suspicacias respecto al destino del gasto público y su necesaria convalidación ante la sociedad y los ciudadanos.

El presente trabajo analiza los diversos inconvenientes que aún prevalecen para que los municipios en México alcancen su plena autonomía política y propone líneas de acción que pueden contribuir a su fortaleza institucional en el ámbito de las relaciones de poder que prevalecen en el país. Se destaca asimismo, las restricciones que tienen los municipios para que sean valorados como auténticos órdenes de gobierno, así como el modo de superarlos, enfatizando que los arreglos institucionales que impulsan las reformas constitucionales, deben dar un nuevo impulso a la vida municipal para alentar su desarrollo y frenar la improductividad de la vida en la sociedad civil.

CONTEXTO.

La vida municipal en México se ha desarrollado en los marcos del régimen presidencial, circunstancia que ha influido de manera significativa en su diseño y operación. El municipio es parte de la estructura del poder que da sustento a la funcionalidad de las instituciones, considerando que el mismo es objeto de organización, ejercicio y retención.

Desde el siglo XIX, el municipio ha formado parte activa en la lucha del poder, dado que es una forma de organización que agrupa territorialidad, personas, recursos,

autoridad y ámbitos de competencia y por ese motivo se inscribe su importancia en las tendencias centralizadas y descentralizadas que han caracterizado el desenvolvimiento del país.

La tendencia hacia la centralización política entendida como un proceso impulsado por la necesidad de asentar el poder de manera regular, no logra frenar la vida de los municipios, porque son núcleos de convivencia cotidiana que articulan la vida comunitaria, dado que es en realidad, el primer escalón en la visión del Estado nacional, más aún, porque la defensa del federalismo (Reyes Heróles, 1982:357) es otro factor que abona a favor de la localidad que representan los gobiernos municipales. El municipio mexicano ha sobrevivido a las divisiones políticas, los conflictos (Victoria, 2003:36) entre federalistas y movimientos descentralizados y las pugnas entre liberales y conservadores que incluso llevaron a la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, durante los acontecimientos que vivió el país durante la etapa decimonónica.

El municipio es una organización geográfica, política, económica y social que forma parte de la estructuración del poder y en esa medida se constituye en un centro de poder cercano a la sociedad civil y a las necesidades que tienen los ciudadanos para luchar por demandas y problemas que afectan sus relaciones de vida. No obstante, el municipio no es ajeno a la práctica vertical y centralizada que ha caracterizado de manera secular al poder político en México, dado que las tendencias hacia la centralización del poder son la constante más evidente que juega un papel relevante en su fundamentación y ejercicio, porque se involucran tanto la sociedad como el Estado en la lógica de las tareas de gobernar y éstas inciden en la conducta de las personas y organizaciones civiles y políticas.

Con el ejercicio del poder presidencial, en México los procesos de centralización ganan terreno durante más de un siglo. Todo giraba en relación al modo de constituirlo y ejercerlo, situación que revela cómo las costumbres borbónicas se trasladan a las prácticas del México independiente, llegando hasta la vida del México constitucionalista. El poder borbónico propio de la dominación (González, 2009:123) española fue diseñado para acentuar las prácticas de la centralización, de las cuales se derivan hábitos, valores y modo de conducta que ratifican cómo desde la cúspide se proponen y ejecutan las motivaciones que justifican el predominio del poder central sobre los demás, en un esquema de gobernabilidad piramidal.

El siglo XIX es el laboratorio político en el cual la tensión entre instituciones liberales (Reyes Heróles, 1982:IX), conservadoras, republicanas y federalistas conviven con prácticas que tienden a la centralización del poder, lo cual implica que ese desempeño tiene repercusiones en el resto de las estructuras que corresponden a los estados y los municipios. La pirámide del poder crece y expande, desarrollando formas de control

que nutren al centro para tener una mejor vigilancia sobre los ámbitos estatales y municipales. En este sentido, los municipios tienen que comprenderse en la riqueza del Estado federal (Reyes Heróles, 2015:205), no como un poder extraño al mismo, menos como una fuerza antitética o contrapuesta (Reyes Heróles, 2015:205) a la sociedad civil y a la Federación (Reyes Heróles, 2015:206), porque son componentes necesarios y útiles para el país. Los municipios son realidad fehaciente, son el foco que registra el movimiento de la vida comunitaria que nace con la convivencia que logran las personas y los grupos a partir de sus formas de organización y relaciones de convivencia.

Esta riqueza del municipio da cuenta de que el poder centralizado no erradica la vitalidad primaria de la sociedad que tiene su efectividad y asiento en el municipio. La eficacia del poder centralizado se extiende por diversas esferas de actuación pública, pero no logra fulminar las células activas de la vida municipal. Esto significa que el esplendor del poder tiene horizontes favorables, pero al mismo tiempo enfrenta realidades que no puede desconocer, menos arrancar, porque son un sistema de centros activos que logran sobrevivir en medio de estructuras que favorecen la verticalidad de las relaciones de poder.

En el caso de México, la cultura del poder centralizado ha persistido en el seno de las instituciones políticas, económicas y sociales, dando lugar a la cultura y práctica del presidencialismo (Carpizo, 2002:197-199). Ejemplo de ello son las formas de gobierno que el país ha tenido desde la etapa independiente, aun las que postulan la democratización del poder. Es el caso de los diversos órdenes constitucionales —1821,1836,1847,1857,1917— que el país adopta desde el periodo de la etapa independiente, los cuales se han diseñado para que coexistan las fuerzas centrífugas y las fuerzas centrípetas no siempre con la gobernabilidad esperada, sino con la gobernabilidad que consigue a partir del comportamiento realista de las relaciones de poder, el cual combina tensión y conflicto, hasta lograr la estabilidad y regularidad de la vida institucional. Ello da cuenta que la tradición del poder se alimenta de la cultura prehispánica, la cultura hispánica y la cultura de la vida independiente y perviven aún las prácticas del propio poder durante el siglo XXI.

Desde una perspectiva de las instituciones, la cultura vive y pervive en las reglas formales que se negocian para dar vida a los arreglos institucionales. Las reglas informales (Ayala, 1999:67) son nutrientes que sustentan a las reglas formales y en ese caso, el poder constitucional aunque reconozca sistemas descentralizados de vida, no implica que la influencia de la cultura centralizada quede truncada en la historia institucional (March y Olsen, 1997:59). Por ello, el régimen presidencial derivó en la cultura del presidencialismo como un estilo de poder, cultura, reglas y valores que

estimulaban para fines de eficacia política, el arreglo informal y la consolidación de un arbitraje efectivo que ejercía el Presidente de la República. El poder tiene historia, antecedentes, costumbres (March y Olsen, 1997:47), convenciones legales e informarles, valores, reglas, (March y Olsen, 1997:47) códigos y prácticas que acreditan sus formas de organización y funcionamiento para comprenderlo en la longevidad de la vida institucional, así como en la eficacia de los resultados que consigue.

Por ello, la vida del municipio es inexplicable sin aludir al presidencialismo como un sistema y estilo del poder que ha sido determinante en la toma de las decisiones políticas, en la articulación de los intereses de la vida colectiva y en el grado de aceptación del poder en relación a los gobernados, sin desconocer acuerdos y desacuerdos que son propios en el esquema de los valores políticos.

El presidencialismo acentúa su poder no obstante la vigencia del constitucionalismo, cuando en 1928, se decide la desaparición de los municipios en el Distrito Federal, cancelando con ello, la oportunidad de que los ciudadanos elijan a sus autoridades dirigentes. En este sentido, el constitucionalismo de 1917, aunque reconoce al municipio como una organización política y administrativa no le confiere el reconocimiento de una autonomía política que permita su reconocimiento como el centro de poder más identificado con la sociedad civil, no tanto como un *per se* del Estado mexicano. Fue necesario para ello y en la proclama por la descentralización de la vida municipal, emprender una reforma constitucional al artículo 115, a fin de precisar aún más el contenido de sus facultades y responsabilidades de gobierno (Rose, 1998:63), en momentos que los rendimientos decrecientes de la centralización, habían provocado una crisis estructural que conlleva a superar el modelo de competencia cerrada tanto en lo político como en lo económico.

La crisis de los años ochenta es indicador de cómo la centralización del poder político, económico y administrativo había llegado al límite de su eficacia y al mismo tiempo abre la oportunidad para replantear, en una visión de políticas públicas más de corte liberal, competitivo y de apertura, no de perfil estatizante, la relación de la sociedad, los ciudadanos y el Estado, ya que éste llega a su punto más decadente cuando el modelo intervencionista del Estado en la economía se resquebraja con el aumento del tamaño administrativo del Estado, la crisis de la deuda externa y el aumento de la desconfianza en el quehacer de las instituciones del propio Estado. Éste es el escenario en el cual se sitúa la reforma municipal de 1983 que tiene como objetivo, rehabilitar al propio municipio como un ámbito de mejor realización para la vida comunitaria.

No obstante, persiste el contraste entre las normas escritas que son la base del poder constituido y la práctica del poder que se forma con hábitos y costumbres, influyen de manera determinante en el desempeño de las instituciones y en el caso del municipio,

aunque es proclamado como ámbito de gobierno que sustenta su vida en la práctica de la descentralización política, todavía el centro federal tiene a su alcance legislación como el ramo 33, el Fondo de Desastres Naturales de México, que reflejan importantes apoyos para la gestión que llevan a cabo, son, sin embargo, medios de control político que permiten orientar e inducir el desempeño de los mismos de manera regular.

En tanto las pautas centralizadoras no sean contrarrestadas con una descentralización más balanceada, la vida municipal no podrá desarrollarse con mejores capacidades de sustentación política y financiera, lo cual limita su fortaleza como centro de poder. En este sentido, los municipios han de ingresar a la edad institucional que les permita desarrollarse como un orden de gobierno, para desterrar no sólo de la práctica, sino del léxico administrativo, político y gubernamental la visualización que de él se tiene al calificarlo como un nivel de gobierno. En la medida que la democratización del poder avance en el país, en esa medida los municipios deben ganar fortaleza institucional para no quedar supeditados a las tendencias centralizadoras que aún persisten en el quehacer institucional del país.

En abono de lo expresado, la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y Competitividad de la Economía Nacional, de octubre 12 de 2014, no reconoce un lugar activo a los municipios en el Comité Nacional de Productividad, tampoco en los Comités Estatales, lo cual revela en cuestiones claves para incentivar la economía, los propios municipios quedan a un lado (Sánchez, 2014:22-23). De este modo, se limita a los municipios para que sean generadores de política pública a favor del desarrollo regional, así como agentes importantes en el impulso a la productividad y el mejor desempeño de la economía con enfoque regional.

AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICAS.

Es fundamental que el municipio mexicano tenga mejores respuestas de gestión institucional a partir de fortalecer su intervención en la vida comunitaria. Un primer paso para lograr ese objetivo consiste en que el municipio ha ingresado a la edad institucional que se caracteriza por ser un centro de poder que tiene autonomía y capacidad de gestión. Como orden de gobierno, el municipio tiene otro rostro en la suma de poderes estructurados en la vida política de México. Los tiempos en que era entendido como nivel de gobierno y que corresponden a la prevalencia del presidencialismo, destacaban la subordinación que tenía ante los poderes centrales, incluso estatales así como la supeditación a las relaciones de poder que destacan más por su grado de dependencia en materia financiera y presupuestal.

Como orden de gobierno, el municipio ha de asumir su responsabilidad para ejercer el poder con autonomía no sólo formal, sino real, en los marcos de una vida plural más intensa y competitiva que se empieza a manifestar como tendencia, desde los años ochenta en el país. Como orden de gobierno el municipio tiene que desamarrarse de los ribetes del presidencialismo y aun de los poderes locales para ahondar en su grado de autonomía política, ya que de otro modo queda menguado ante la suma de poderes y poderíos presentes en la vida comunitaria.

En la actualidad, los límites del poder municipal se localizan en la superestructura estatal, ya que en ese ámbito se definen las reglas que autorizan su desempeño. En efecto, el juego del poder que alienta las formas centralizadas, no alienta su verdadera autonomía política, ya que lo sujetan con la distribución federal de recursos que se asigna de manera vertical. Por otra parte, el diseño del poder constitucional en las entidades federativas lo supeditan para efectos del control de la cuenta pública, a los Congresos locales, cuando en un ejercicio de verdadera transparencia y rendición de cuentas, éstas son las fórmulas efectivas para que con apego a las mismas, el poder republicano del municipio tenga más éxito en el desempeño que consigue.

El patrón tradicional de la revisión de las cuentas municipales desde los Congresos locales, es importante, pero no suficiente, porque se centra más en la fiscalización del gasto, no en las medidas preventivas que permitan evaluar costos, impactos, beneficios y población objetiva. Lo auténtico para el poder municipal en una reforma constitucional que fortalezca su ámbito de institucionalidad, favoreciendo que la transparencia impida la opacidad y que la rendición de cuentas acerque a los ciudadanos con las autoridades municipales, desde el momento en que las cuentas municipales sean motivo de justificación por parte de éstas. Si la transparencia y la rendición de cuentas tienen una vida frágil se vuelve contra ellos, porque los poderes centrales aumentan su grado de injerencia con fines de control y supervisión, pero no significa que los municipios sean más eficientes, responsables y transparentes.

La efectividad institucional de los municipios es correlativa a su grado de autonomía política, ya que en esa medida los ámbitos de la transparencia y la rendición de cuentas tienen mayor relevancia a la hora de regir su desempeño institucional por sus normas y procedimientos autorizados que sean propios de su ámbito local, es decir, que las reglas de una y otra sean diseñadas con más apego a lo local, para evitar reproducir la óptica centralista y estadual de la injerencia que anula su autonomía, los supedita a los controles verticales y los supervisa para que se erradiquen las fallas de gobierno que se pretende eliminar. Si la autonomía de los municipios en términos políticos se fortalece, la vida institucional que desarrolla tiene más credibilidad, lo cual implica que ha ganado un lugar en la estructura de los poderes formales y reales de la vida

comunitaria. Por eso es fundamental incorporar en el artículo 115 constitucional, que la transparencia y la rendición de cuentas tengan un capítulo especial para la vida de los municipios, para conseguir que sean instituciones más creíbles a los ojos de los ciudadanos y la sociedad civil. No obstante que el actual artículo 115 constitucional es un paso importante al considerarlo como un orden de gobierno, necesita reforzarse en lo relativo a la transparencia y la rendición de cuentas para que sean el binomio que acredita que su desempeño, además de efectivo, sea más responsable ante los ciudadanos y los actores productivos de la sociedad civil.

La opacidad en el terreno de la vida municipal provoca desconfianza, por ejemplo hay altos niveles de endeudamiento en municipios como Mexicali, Coahuila, Tijuana, León, además de que no justifican en todos los casos y para fines de la rendición de cuentas, cómo en ocasiones las administraciones municipales se endeudan más allá de su tiempo de gestión, debilitando el manejo presupuestal y financiero. En este caso, la revisión de la cuenta pública a cargo de los congresos locales no ha logrado revertir ni la opacidad ni el endeudamiento de los municipios porque el diseño institucional que la regula se aplica sobre hechos consumados, no en el momento mismo en que se descubren las irregularidades. Por eso, la autonomía municipal tiene que ser efectiva no a partir de enunciados constitucionales, sino también con la legislación secundaria que considere a los municipios como un orden de gobierno en término de su edad institucional, a fin de lograr que su desempeño se efectúe más en la lógica del siglo XXI.

En otro orden de ideas, es necesario que para los procesos de gobierno y de cara a los imperativos de la gobernanza democrática, se incorpore al espacio institucional de los municipios la figura de los Consejos de Gestión Municipal Ciudadana, con el propósito de que la representación y participación ciudadana sea más efectiva en la deliberación y adopción de las políticas públicas. En el propio Artículo 115 constitucional conviene incorporar mediante una reforma institucional esta modalidad de la acción pública para ahondar en la condición de orden de gobierno del municipio. Los Consejos mencionados tendrían a su cargo, contribuir a definir los planes de desarrollo municipal, opinar sobre la integración y el ejercicio del presupuesto, intervenir en la definición de programas sociales y productivos, contribuir a la evaluación del desempeño institucional, contribuir a formalizar procesos que se orientan a potenciar un mejor desarrollo en el diseño y aplicación de las políticas, dar seguimiento a los programas de transparencia y rendición de cuentas, definir incentivos que estimulen a los actores productivos a invertir en materia de educación, salud, vivienda, recreación, entre otros rubros y contribuir a fundamentar la valoración de los costos que demandan el ejercicio presupuestal y financiero de los propios municipios. Los Consejos serían

diseñados sobre la base de que la vida comunitaria de los municipios crece y desarrolla en razón de la vitalidad que refleja cada vez más la sociedad civil. Los Consejos serían una nueva institucionalidad para fortalecer los rumbos de la acción pública, en la medida que se caracterizan por su amplitud y vastedad. Por ello los procesos de gobierno tienen que ser más abiertos e interactivos, tomando en cuenta que la agenda pública del orden comunitario, es el reflejo inmediato de cómo se organizan los actores políticos, sociales y productivos.

Ello implica que en el orden federal se proceda a fortalecer las atribuciones del Artículo 115 de la Constitución Política y de ese modo lograr que con el cuidado de las finanzas, los presupuestos y el gasto público se eviten endeudamientos que comprometen el monto de los ingresos futuros con deudas onerosas, que disminuyen por su efecto desfavorable el desempeño regional de la economía de mercado, así como el quebranto de los polos de desarrollo. Sí la deuda se convierte en ingreso ordinario, no habrá oportunidad de pensar de acuerdo con esquemas de desarrollo equilibrado, sino que se abre el camino para estancar la vida productiva de los municipios.

Desde esta perspectiva, los Consejos de Gestión Pública municipal son indispensables para organizar mejor la acción del gobierno y sobre todo que sean un factor medular que vigile y evalúe los compromisos de la agenda de políticas públicas. Es importante destacar que la participación y representación organizada de la vida comunitaria responde a los tiempos de democratización que el país vive y por ese motivo, los procesos de gobierno han de conjugar la necesaria verticalidad y horizontalidad que articulan a la sociedad y el gobierno municipal. En los marcos del federalismo cooperativo, los municipios mexicanos han de asumir tareas de mayor responsabilidad para diluir su dependencia funcional tanto de los poderes centrales como los poderes estatales. El espíritu del federalismo cooperativo es la vigencia de órdenes de gobierno que tengan desarrollo institucional, recursos suficientes para dirigir, capacidad de negociación, capacidad de gestión para las políticas públicas, ingreso a los arreglos institucionales, no como apéndices de poder, sino como centros que acreditan autonomía política, capacidad directiva y responsabilidad para llevar a cabo la administración de los recursos financieros y presupuestales.

Si México no estimula la vigencia del federalismo cooperativo, se incurre en la visión de la cultura presidencialista que todo pretende controlar, más en la cultura del ámbito estatal que también tiende al control y vigilancia de los municipios, impidiendo así su estructuración como orden con autonomía política, en razón de los tiempos de competencia y democracia que vive el país.

El federalismo cooperativo no se finca en la asimetría de las partes que lo integran, sino en las aportaciones que se efectúan para reforzarlo como forma de gobierno y

como un sistema que favorece que los órdenes de gobierno interactúen mediante las relaciones intergubernamentales, dado que como ejercicio de política, reducen la brecha entre las reglas formales y el modo institucional de hacer las cosas. México necesita que el federalismo cooperativo tenga mayor grado de institucionalidad para lograr contrarrestar los ribetes del presidencialismo, así como la influencia directa que los gobernadores ejercen sobre los municipios con el auxilio de las relaciones políticas. La visión de la república presidencial debe diluirse para dar paso a la república democrática y federalista, de otro modo la vida de los municipios tendrá más desigualdades en lo político, lo económico, lo presupuestal y lo gubernamental.

FALLAS DE GESTIÓN PÚBLICA.

A continuación se exponen diversos indicadores de gestión que revelan fallas significativas que se convierten en problemas de operación de los gobiernos municipales y reflejan a la vez, abatimiento en la calidad de vida comunitaria.

De acuerdo con estadísticas del CONEVAL los 10 municipios con población más pobres de México se encuentran en Chiapas, Oaxaca y Veracruz; los municipios son los siguientes:

MUNICIPIOS CON EL MAYOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN POBREZA:

1.-	San Juan Tepeuxila, Oaxaca	97.4%
2.-	Aldama, Chiapas	97.3%
3.-	San Juan Cancuc, Chiapas	97.3%
4.-	Mixtla de Altamirano, Veracruz	97.0%
5.-	Chalchihuitán, Chiapas	96.8%
6.-	Santiago Textitlán, Oaxaca	96.6%
7.-	San Andrés Duraznal, Chiapas	96.5%
8.-	Santiago el Pinar, Chiapas	96.5%
9.-	Sitalá, Chiapas	96.5%
10.-	San Simón Zahuatlán, Oaxaca	96.4%

Se observa a través de esta lista, que en estos municipios sus habitantes son los más pobres del país, y a pesar de la gestión de sus ayuntamientos han sido insuficientes las acciones, habiendo un mínimo de desarrollo. Por el contrario mostrando la terrible desigualdad que en los tres órdenes de gobierno existe y sobre todo en el municipal,

pues hay 10 municipios o en su caso delegaciones que tienen una población con menos pobreza que los anteriores, la situación de estos municipios se nota en el desarrollo en el que se encuentra y las acciones de gestión de sus gobiernos, según una nota periodística de @ADNPolítico. (2012). La delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, es la menos pobre al tener sólo un 8.7% de sus habitantes en tal situación. En segundo y tercer sitio se ubican San Nicolás de los Garza y Guadalupe, en Nuevo León, con 12.8%. A estos le siguen la delegación Miguel Hidalgo, San Pedro Garza García y Apodaca, también en Nuevo León; San Sebastián Tutla y San Pablo Etila, en Oaxaca; Corregidora, en Querétaro, y San Juan de Sabinas, Coahuila.

De acuerdo al CONEVAL estas cifras fueron obtenidas durante los años 2008 y 2010 pues fue cuando el número de la población en pobreza aumentó en todo el país al pasar de 48.8 millones a 52 millones de mexicanos, los porcentajes de pobreza en cada Estado del país son los siguientes:

————— Tomo III —————
La Política y la Administración Pública

PORCENTAJE DE POBREZA POR ENTIDAD.

Entidad	% 2008	% 2010	Miles de Personas
Chiapas	37.8	78.4	3,777.70
Guerrero	26.4	67.4	2,286.40
Oaxaca	21.4	67.2	2,557.50
Puebla	45.4	61	3,534.10
Tlaxcala	32.9	60.4	7120.8
Zacatecas	27.4	60.2	899
Veracruz	77	58.3	4,454.80
Tabasco	32.4	57.2	1,283.70
Hidalgo	28	54.8	1,466.20
Michoacán	48.7	54.7	2,383.60
San Luis Potosí	44.2	52.3	1,353.20
Durango	68.4	51.3	840.6
Campeche	55	50	413.1
Guanajuato	36.9	48.5	2,673.80
Yucatán	43.9	47.9	937
Morelos	55.6	43.6	776.2
Estado de México	48.9	42.9	6,533.70
Querétaro	41.8	41.4	760.1
Nayarit	21.6	41.2	449
Tamaulipas	61.8	39.4	1,290.30
Chihuahua	64.7	39.2	1,338.40
Aguascalientes	35.4	38.2	454.2
Jalisco	34	36.9	2,718.30
Sinaloa	51.2	36.5	1,009.90
Colima	32.5	34.7	226.6
Quintana Roo	27.3	34.5	463.2
Sonora	53.8	33.8	901.6
Baja California	34.2	32.1	1,017.50
Baja California Sur	59.8	30.9	199.4
DF	51.3	28.7	2,525.80
Coahuila	46.7	27.9	770.4
Nuevo León	50.4	21.1	986.1
México	44.5	46.2	51,993.40

Fuente: @ADNPolítico. (2012). CONEVAL, El ranking de los municipios más pobres y ricos de México. 30/abril/2015, de ADNPolítico Sitioweb: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/11/15/el-ranking-de-los-municipios-mas-pobres-y-ricos-de-mexico>

A este problema se sigue la corrupción, sobre todo en los gobiernos municipales, pues al no haber una normatividad capaz de sancionar a los servidores públicos que piden dadivas para realizar u ofrecer un servicio público a los ciudadanos, sabiendo que es su labor y el punto de encuentro entre el ciudadano y el gobierno. Más aún los procedimientos de transparencia y acceso a la información por parte de los municipios cuentan con imperfecciones, pues no hay un control en el manejo de los recursos financieros.

A través de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental que difundió el INEGI menciona que El 82.4% de los ciudadanos dijo que la percepción sobre el grado de ocurrencia de prácticas de corrupción en los municipios o delegaciones del Distrito Federal es frecuente o muy frecuente (García, S., 2013) a tal grado que en la mayoría de las ocasiones al momento de realizar un trámite o acceder a un servicio público, los ciudadanos tuvieron que dar un soborno al servidor público en turno para agilizar el trámite o simplemente ofrecer el servicio. La encuesta realizada por el INEGI muestra

CORRUPCIÓN MUNICIPAL.

INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 (ENCI-G). Tabulados básicos. 2014.
Población de 18 años y más que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes por entidad federativa, según percepción sobre la frecuencia de corrupción en diversos sectores
2013
Cuadro 4.3

Entidad federativa Diversos sectores	Población de 18 años y más ¹	Percepción sobre la frecuencia de corrupción en diversos sectores 2							
		Muy frecuente		Frecuente		Poco frecuente		Nunca	
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Estados Unidos Mexicanos	44 024 854								
Policías	26 119 388	59.3	13 376 718	30.4	3 106 932	7.1	477 145	1.1	
Partidos Políticos	22 058 980	50.1	15 084 823	34.3	4 017 081	9.1	1 053 412	2.4	
Ministerio Público	20 392 578	46.3	14 101 561	32.0	4 942 332	11.2	1 676 294	3.8	
Gobiernos Estatales	18 171 640	41.3	15 808 861	35.9	5 619 618	12.8	1 356 524	3.1	
Diputados y Senadores	18 940 857	43.0	14 979 322	34.0	4 361 026	9.9	1 455 479	3.3	
Gobiernos Municipales	16 427 891	37.3	16 945 039	38.5	6 301 489	14.3	1 644 846	3.7	
Gobierno Federal	18 877 830	42.9	14 405 534	32.7	5 424 606	12.3	1 341 829	3.0	
Institutos Electorales	14 529 629	33.0	14 761 192	33.5	7 706 204	17.5	3 441 118	7.8	
Sindicatos	14 532 066	33.0	14 718 435	33.4	6 149 285	14.0	2 360 578	5.4	
Jueces y Magistrados	13 263 587	30.1	15 359 493	34.9	7 199 335	16.4	2 152 821	4.9	
Empresarios	11 748 983	26.7	16 194 145	36.8	8 466 627	19.2	1 820 685	4.1	
Medios de Comunicación	11 465 726	26.0	15 943 938	36.2	8 866 691	20.1	3 369 419	7.7	
Hospitales Públicos	6 225 701	14.1	12 961 320	29.4	15 490 763	35.2	5 038 225	11.4	
Universidades Públicas	5 481 366	12.5	12 990 200	29.5	13 323 110	30.3	3 497 450	7.9	
Escuelas Públicas	4 668 117	10.6	11 719 185	26.6	17 237 145	39.2	6 055 944	13.8	
Ejército y Marina	5 408 498	12.3	9 515 193	21.6	13 381 304	30.4	8 207 758	18.6	
Instituciones Religiosas	3 870 237	8.8	9 085 615	20.6	14 371 326	32.6	12 056 452	27.4	
Compañeros del Trabajo	2 792 510	6.3	8 876 624	20.2	15 123 683	34.4	8 863 623	20.1	
Vecinos	2 374 460	5.4	6 241 322	14.2	13 982 340	31.8	16 560 095	37.6	
Familiares	1 905 231	4.3	5 819 006	13.2	14 685 538	33.4	18 729 114	42.5	

DISCRIMINACION (ESPECIFICAMENTE HACÍA LOS INDIGENAS).
EL TEMA DE LA DISCRIMINACIÓN.

La discriminación es una realidad. El abuso que la acompaña también. La discriminación es un tema que es indispensable abordar, entender y erradicar.

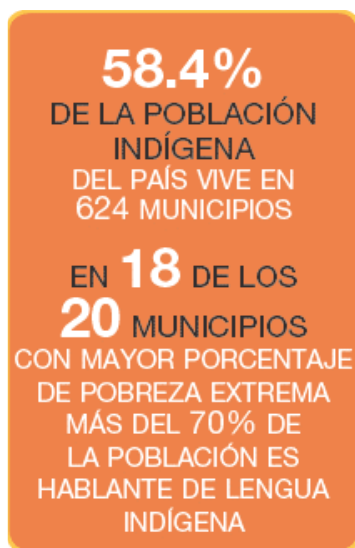


Población indígena

De acuerdo con CONEVAL:

- 72% de la población indígena es pobre
- 28% de la población indígena no tiene acceso a agua potable
- 36% no tiene acceso a sistemas de drenaje y saneamiento
- 7% no tiene acceso a electricidad
- 4% no tiene acceso a servicios de salud
- 33% no tiene acceso a caminos pavimentados
- 22% de los indígenas son analfabetas
- 19% de la población indígena de 15 años y más no cuenta con instrucción alguna

POBREZA Y CARENCIA SOCIAL.
20 MUNICIPIOS DE 825 CONCENTRAN 46% DE LA DEUDA.



Mientras que los municipios generan sólo 2.9% de los ingresos totales del país, se gastan el 8.3%”, resaltó el Imco en un comunicado.

Las cinco entidades municipales más endeudadas son:

Municipios más endeudados.	Monto (millones de pesos)
Tijuana, Baja California	2,496
Guadalajara, Jalisco	2,482
Monterrey, Nuevo León	2,103
Hermosillo, Sonora	1,438
León, Guanajuato	1,405

Fuente: SHCP. Indicadores de deuda subnacional y afectación de participaciones, 30 junio 2014.

El índice de Información Presupuestal Municipal 2014 evaluó la calidad de la información presupuestal de 410 municipios. La calificación promedio fue de 28% y 271 ayuntamientos obtuvieron 30% o menos de calificación.

Las entidades que obtuvieron una calificación de 100% son:

- Chalco, Estado de México.
- Huixquilucan, Estado de México.
- Lerma, Estado de México.
- Matamoros, Coahuila.
- Metepec, Estado de México.

- Nava, Coahuila.
- Puebla, Puebla.
- Tenango del Valle, Estado de México.
- Toluca, Estado de México.
- Zinacantepec, Estado de México.

Los 20 municipios más endeudados del país son:

1. Tijuana, Baja California.
2. Guadalajara, Jalisco.
3. Monterrey, Nuevo León.
4. Hermosillo, Sonora.
5. León, Guanajuato.
6. Benito Juárez (Cancún), Quintana Roo.
7. Zapopan, Jalisco.
8. Nuevo Laredo, Tamaulipas.
9. Tonalá, Jalisco.
10. Mexicali, Baja California.
11. San Nicolás de los Garza, Nuevo León.
12. Culiacán, Sinaloa.
13. Solidaridad, Quintana Roo.
14. San Luis Potosí, San Luis Potosí.
15. Ecatepec de Morelos, Estado de México.
16. Tlaquepaque, Jalisco.
17. Guadalupe, Nuevo León.
18. Puebla, Puebla.
19. Cuernavaca, Morelos.
20. Nogales, Sonora.

Fuente: Índice de Información Presupuestal Municipal 2014 Imco.

INSEGURIDAD.

La violencia en los municipios de México 2012.

Los principales hallazgos del estudio son los siguientes:

- **Acapulco**, Guerrero es el municipio de 100 mil o más habitantes que en 2012 tuvo la tasa más elevada de homicidios del país (142.88), la cual es casi 8 veces la nacional (17.97). La tasa de Acapulco fue un 32% superior a la del municipio (Lerdo) que ocupa el segundo lugar nacional.
- De los 20 municipios con las tasas más elevadas de homicidios, 5 corresponden al Estado de Guerrero y 4 al de Morelos.
- **Cincuenta y nueve de los 212 municipios** tienen una tasa de homicidios superior a la nacional.
- Tampico, Tamaulipas es el municipio con la tasa de secuestros más elevada del país (22.71 por cada 100 mil habitantes), la cual es 20 veces superior a la nacional (1.11). La tasa de Tampico es un 52% superior a la del municipio (Victoria) que ocupa el segundo lugar nacional.
- De los 20 municipios con las tasas más elevadas de secuestros, **5 corresponden a Tamaulipas, 3 a Michoacán y 3 a Tabasco.**
- Setenta de los 212 municipios presentan tasas de secuestro superiores a la nacional.
- Yautepec, Morelos es el municipio con la tasa más elevada de violaciones (48.47 por cada 100 mil habitantes), la cual es casi cuatro veces la nacional (12.27).
- De los **20 municipios con las tasas más elevadas de violación**, 3 corresponden a Morelos y al Estado de México.
- Ciento dos de los 212 municipios presentan tasas de violación superiores a la nacional.
- **Oaxaca, Oaxaca** es el municipio con la tasa más elevada de golpes y lesiones dolosas (1,291.22 por cada 100 mil habitantes), la cual es nueve veces la nacional (135.02). La tasa de Oaxaca es 58% superior a la del municipio (Zacatecas) que ocupa el segundo lugar nacional.
- De los 20 municipios con las tasas más elevadas de golpes y lesiones dolosas, 10 corresponden al Estado de México y 4 a Tabasco.
- Cien de los 212 municipios presentan tasas de golpes y lesiones dolosas superiores a la nacional.

- **La delegación Cuauhtémoc del Distrito Federal tiene la tasa más elevada de robos con violencia**(966.37 por cada 100 mil habitantes), la cual es cinco veces la nacional (196.09). Pero la tasa de la delegación Cuauhtémoc es apenas 0.14% superior a la del municipio (Cuernavaca) que ocupa el segundo lugar nacional.
- De los 20 municipios con las tasas más elevadas de robos con violencia, 7 corresponden al Estado de México, 4 al Distrito Federal y 3 a Morelos.
- Setenta y siete de los 212 municipios presentan tasas de robos con violencia superiores a la nacional.
- **Cuatla, Morelos es el municipio con la tasa más elevada de extorsión** (50.23 por cada 100 mil habitantes), la cual es casi diez veces la nacional (5.28).
- De los 20 municipios con las tasas más elevadas de extorsión, 6 corresponden al Distrito Federal y 3 a Guanajuato.
- Ochenta y tres de los 212 municipios presentan tasas de extorsión superiores a la nacional.
- Acapulco, Guerrero es el municipio con el índice de violencia más elevado del país (98.96 puntos), el cual es 4 veces superior al estimado para el país en su conjunto (23.16 puntos).
- De los 20 municipios con el índice de violencia más elevado del país, **5 corresponden a Morelos y 3 a Guerrero.**
- Ochenta y uno municipios presentan un índice de violencia superior al nacional.
- De los 10 municipios con el mayor índice de violencia, 8 tienen al mismo tiempo un índice de marginación muy bajo y dos un índice de marginación bajo.
- De los 10 municipios con el menor índice de violencia, 5 tienen al mismo tiempo un índice de marginación muy alto o alto.

GOBERNANZA MUNICIPAL.

En un planteamiento que se encamine a fortalecer la vida municipal de modo más vigoroso, es fundamental la adopción de políticas que permitan incentivar el mejor desempeño de los municipios. En este caso, es importante que los municipios sean reconocidos como organismos activos, emprendedores y visionarios que, asentados en el país, tienen importancia social, política y económica para ser convocados a mayores esfuerzos de política pública que permitan tener mayor incidencia en términos de eficacia institucional, al reconocer su importancia en la estructura del federalismo, el cual conjuga diversidad, unidad, centralización y descentralización (Orban, 1990:61).

Con las tendencias hacia formas más equilibradas de descentralización política, el municipio debe reconocer en la correlación de fuerzas, más dinámica que da cauce a la gobernanza para destacar por qué el federalismo es también una forma de controlar (Barceló, 2005:18) el poder, a fin de evitar la superposición de la centralización sobre la centralización política. Ésta alude a la existencia de que las posiciones de centro no son infranqueables, sino que en la sociedad civil hay una variedad de poderes que se deben reconocer para ampliar la óptica que se tiene para valorar el desempeño de otros actores en la definición de las políticas públicas.

En México, los municipios son parte dinámica de la nueva gobernanza que apunta hacia la necesidad de estructurar las relaciones de poder no sólo en sentido vertical, sino también horizontal, lo cual implica que la movilidad del poder no sólo es ascendente, sino también en la visibilidad de la sociedad civil, los actores comunitarios, los agentes económicos y los organismos civiles que agrupan voces y voluntades para que el ejercicio del poder sea más abierto y efectivo.

En esta lógica, el municipio no es un nivel de gobierno, sino un orden político con autonomía constitucional, que le confiere valor político a fin de que sea entendido en la visión del federalismo cooperativo con orientación hacia la descentralización (Orban, 1999:64) que reconoce la coexistencia del conflicto y la cooperación (Orban, 1999:71).

Desde esta perspectiva, el municipio no es un actor pasivo, sino que tiene la oportunidad de asumirse como un orden político que tiene atribuciones para desenvolverse en los procesos democráticos que reclaman no sólo apertura, sino participación activa en la definición de la agenda de políticas públicas. La nueva gobernanza en México, es de carácter democrático e implica que la práctica del presidencialismo tiene límites estructurales que apuntan por la mayor presencia de actores en la discusión de la toma de las decisiones públicas, así como en la integración de la agenda de gobierno, para fortalecer así, la legitimidad democrática (Ackerman, 2007:34).

Los municipios son realidad viva, más aún con el auge de la sociedad civil, la cual da vida a la economía de mercado, la participación y representación políticas, las formas de agrupación que toman la calle para formular demandas y problemas que consideran deben ser atendidos por la autoridad, la amplitud de la diversidad social, la multiplicación del pluralismo político, así como la institucionalidad de la transparencia y la rendición de cuentas. Estas categorías muestran cómo la vitalidad de la sociedad civil en México tiene su origen en el orden de gobierno municipal y es testimonio político del cambio que en materia municipal se acelera desde 1986, cuando se acentúa el dinamismo de los gobiernos locales para tener mayor presencia en los rumbos de las decisiones políticas del país, para frenar los excesos (Ackerman, 2007:26) del presidencialismo.

Para esta nueva realidad del país que se comporta como tendencia desde los años ochenta, es fundamental que las administraciones públicas municipales tengan los medios más idóneos para responder mejor a la tarea de gobernar. La reforma de la administración municipal es capítulo pendiente, ya que no es suficiente que desarrolle procesos de innovación, sin puntualizar con claridad los compromisos sustantivos que tiene con la sociedad civil y los ciudadanos.

La reforma municipal es un imperativo para tener aparatos administrativos ágiles, efectivos y más responsables. La reforma a los aparatos municipales de gobierno es necesaria tomando en cuenta que la administración pública municipal responde al sentido público del gobierno y a las necesidades públicas de la sociedad, lo cual aumenta su compromiso con el hogar de lo público, en el cual viven y conviven los diversos grupos de la sociedad civil a través de un sistema de autoridades constituidas desde el punto de vista legal y legítimo.

La reforma a las administraciones públicas municipales es urgente, dado que la productividad de la empresa depende en buena medida de la calidad y oportunidad de los trámites administrativos. De igual manera permitiría la reforma avanzar con mejores respuestas de gestión para que el público ciudadano no resulte afectado con la dilación y el formalismo burocratizado que se forma cuando las oficinas administrativas se rigen más por la inercia y las rutinas improductivas que sustentan a los procedimientos administrativos. Es importante, en este sentido, el fortalecimiento de la transparencia (Aguilar, 2007:17) para que el derecho de acceso a la información tenga en los municipios, el primer escalón de efectividad, evitando a la opacidad que por sus efectos desfavorables, aleja a los ciudadanos del gobierno. También que las políticas de la rendición de cuentas permitan hacer más efectivo el principio de responsabilidad política, para que los ciudadanos tengan ante sí, autoridades que respondan a la necesidad de explicar y justificar el modo en que gobiernan cuando utilizan los recursos públicos, la manera en que cumplen los objetivos y metas de política pública y, sobre todo, que asuman con plenitud la ética de la responsabilidad para asumir los costos de actuación u omisión.

No menos importante es que los municipios han de diseñar e implementar el Servicio Profesional de Carrera (Sánchez, 2007:39), a fin de formar al personal más calificado, con estabilidad laboral, evaluación permanente que dé origen a incentivos positivos e incentivos negativos. En la medida que las tareas de gobierno son más complejas, es fundamental que los municipios tengan una base estable de servidores públicos que se rijan por la continuidad y seguridad en el cargo, acreditando los méritos profesionales con evaluación de ingreso y permanencia.

La falta de profesionalización en los municipios del país, frena la eficacia institucional y envía señales de que la administración municipal se guía por las prisas de la política y por el no aprovechamiento del personal que tiene las capacidades para que sean regulados por las ventajas de la profesionalización en un mundo de desafíos (Haro, 2007:15) constantes. No menos importante es que los municipios aprovechen mejor las ventajas de la innovación tecnológica para reducir los costos de transacción tanto a las empresas como al público ciudadano. La tecnología aplicada a los procesos del trabajo gubernamental, simplifica trámites, procedimientos, procesos y aumenta la calidad de los productos finales, con lo cual además de la eficiencia obligada en el quehacer municipal, es fundamental que la satisfacción sea la regla que caracterice a los ciudadanos que demandan los servicios de las oficinas administrativas.

En la medida que la administración municipal ahorra en el renglón de los costos de transacción, en esa medida aumenta su legitimidad porque la producción de los bienes y servicios públicos tiene mejor grado de aceptación. En este sentido, la gobernanza municipal entendida como un nuevo patrón de gobierno que apunta por la senda de tener capacidades más ágiles, adaptativas, innovadoras, mensurables y flexibles, además de destacar los aspectos políticos de la democracia entendida como un sistema de reglas y procedimientos orientados a procesar de manera pacífica los problemas para diseñar soluciones públicas, requiere que las estructuras, procesos y sistemas organizacionales sean cada vez más efectivos en términos de abatir tiempos, costos, así como eliminar la triangulación de los trámites para producir bienes y servicios públicos.

Los medios administrativos son fundamentales para pensar en el desarrollo productivo de la sociedad civil y las empresas, porque sus actividades se inscriben en acuerdos de cabildo, circulares, bandos de buen gobierno, reglamentos y procedimientos que indican la racionalidad a cumplir para producir los bienes y servicios que la vida comunitaria necesita. Los medios administrativos son la clave para mejorar y fortalecer la capacidad de gobernar, porque se han convertido en la herramienta que traduce en acciones, lo que se decide hacer, tomando en cuenta que el proceso de gobierno en el tiempo actual, es cada vez más abierto, interactivo y corresponsable.

Por eso es fundamental que los medios administrativos respondan a las demandas y exigencias de políticas públicas que se forman en sociedades informadas y activas, que incluyen, desde luego, a las que tienen vida en el ámbito municipal. De nada sirve apoyar a los municipios con nueva legislación y atribuciones sin haber mejorado el desempeño de sus tareas con medios administrativos de frontera y alto grado de innovación, para rehabilitar de esa manera la capacidad de gobernar, que es el punto cardinal de su razón de ser a favor de la vida comunitaria.

CONCLUSIÓN.

La vida municipal en México se encuentra en uno de los momentos más difíciles en materia de desempeño institucional. En efecto, los problemas de inseguridad pública, la desigualdad social, la pobreza, el endeudamiento de sus haciendas públicas, la caída de sus economías, son testimonio de que la vida municipal se desenvuelve en rendimientos que apuntan a la baja de su eficacia institucional. Subsisten todavía prácticas de poder que se orientan a no reconocer a los municipios como un orden autónomo constitucional y por tanto, de carácter político. La prevalencia de la cultura centralista que adormece energías, iniciativas y formas de respuesta, inciden en el desenvolvimiento de los municipios en lo general y se ha convertido en un valladar que bloquea mayores formas de desarrollo que tiendan a su mejoramiento y desarrollo institucional. El peso aún de las relaciones informales en la lógica del sistema político mexicano, dan cuenta que el ejercicio del poder se lleva a cabo de acuerdo con la dinámica de las estructuras que ratifican el predominio del centro sobre el resto de las partes que integran la República Mexicana. En este caso, los municipios están aún atravesados por relaciones de poder que no son proclives a su desarrollo como orden autónomo de gobierno, sino que desde el interior del régimen político se movilizan para frenar los esfuerzos para que los municipios sean auténticos centros de poder.

Es importante una reforma de gran envergadura al artículo 115 constitucional para que se definan en el seno del siglo XXI, las atribuciones del municipio que comprendan desde luego, la necesidad de crear instancias como el Consejo de la Gestión Municipal. Este órgano respondería a las demandas de la sociedad civil para que el orden municipal sea el primero en reconocer la importancia de ese órgano y así aumentar la participación y representación en la toma de las decisiones públicas. De igual manera es necesario que la reforma constitucional especifique la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas con la vigencia de un poder que debe ser abierto y comunicativo con la sociedad como son los municipios. En este caso, es fundamental que transparencia y rendición de cuentas sean el medio para evitar la irresponsabilidad en el ejercicio del cargo público municipal y así lograr que los ciudadanos tengan confianza en su desempeño e integridad.

En las actuales condiciones del país, es necesario que los municipios estén más comprometidos con la transparencia y la rendición de cuentas y que la legislación estadual del país, es decir, la que corresponde a la entidades federativas, también sean adecuadas a nivel de las leyes secundarias para lograr que los municipios tengan un marco más específico, puntual y propio de lo que para los mismos significa la transparencia y la rendición de cuentas. Si en realidad el municipio es reconocido como un orden autónomo de gobierno, se avanzará para consolidarlo como pieza

fundamental en la visión y práctica del federalismo cooperativo. Pero, de continuar en la línea de los claroscuros, es decir, del doble lenguaje a “favor” de la descentralización política y el predominio de la centralización del poder, no habrá mejor desarrollo municipal para el primer orden político que la sociedad civil tiene.

El desarrollo del federalismo mexicano no debe ser concéntrico, sino multicentrado, tomando en cuenta los procesos que se encaminan a la democratización y distribución del poder político. Esto significa que es necesario reconocer que los municipios no son centros receptivos ni pasivos de poder, sino fuerza creativa que sabe organizarse para atender el primer nivel de las necesidades domésticas de la sociedad civil. El federalismo cooperativo es una salida funcional para evitar que la centralización del poder se acentúe en detrimento de la sociedad civil y el orden municipal. La cooperación del federalismo se estimula cuando las reglas formales que lo definen son diáfanas para que sea adoptado como práctica de gobierno. En eso consiste su eficacia, ya que da oportunidad para que las partes organizadas y comunicadas de la República Federal se intensifiquen para dar vida a la relaciones intergubernamentales, la cuales son indicativas del grado de desarrollo institucional que tiene el país.

Para el caso de México, el federalismo cooperativo es imperativo para no reincidir en las crisis que indican el fin del centralismo improductivo y la necesidad de dar cauce a las energías de la sociedad civil, que tienen en el orden municipal, el primer paso para articularse en órganos de gobierno que son genuinamente comunitarios. Los tiempos de la república presidencial empiezan a quedar atrás porque hoy la distribución del poder apunta más por procesos horizontales, los cuales son un valladar para evitar que la centralidad del poder tenga terreno abonado para su mejor reproducción. Es necesario que el municipio mexicano sea reforzado con una reforma al Artículo 115 constitucional, a fin de dotarlo de mejores herramientas que lo desliguen de las disposiciones legales que lo siguen supeditando a los poderes centrales y al poder de las entidades federativas.

Desde, los años ochenta una de las tendencias más conspicuas de la sociedad civil mexicana ha sido a favor de la cultura democrática. Ello incluye en las entidades federativas las proclamas para que los municipios sean agentes del cambio institucional que el país necesita y desde entonces, la visión del federalismo cooperativo se ha planteado para frenar los controles centralizados que no siempre resultan ser eficientes ni oportunos. La democracia mexicana no puede descuidar a los municipios y por ello es fundamental que la reforma al Artículo 115 constitucional sea impulsada desde el Congreso de la Unión y que en las entidades federativas la formalicen en la legislación secundaria.

En la perspectiva de pesos y contrapesos, de un nuevo dinamismo a la descentralización con la centralidad política necesaria y en razón de las tendencias democráticas que el país vive, se impone el reconocimiento real para que el municipio sea comprendido e impulsado como un orden de gobierno dotado de autonomía, atribuciones puntuales, capacidad impositiva, con métodos para vigilarse con el concurso de la sociedad civil y acatando desde luego, las normas de las entidades federativas relacionadas con su apego a lo estadual y a lo federal.

La autonomía real del municipio como orden de gobierno no es deseable, sino que responde a realidades que indican su grado de maduración e importancia en el quehacer institucional del país. Si el municipio continúa con insuficiente reconocimiento de que es un verdadero centro de poder que tiene autonomía política, la cultura de la centralización bloqueará su plenitud como centro de gobierno y de ese modo la República Mexicana no será integrada por un sistema de autonomías que responden al federalismo cooperativo, sino por municipios que son valorados como islotes o en el mejor de los casos como archipiélagos.

BIBLIOGRAFÍA.

- Ackerman, Bruce (2007), *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Rivera, José Antonio (2007), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Barceló Rojas, Daniel Armando (2005), *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carpizo, Jorge (2002), *El presidencialismo mexicano*, México, Editorial Siglo XXI.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2007), México, Instituto Federal de Acceso a la Información.
- CCSPJP. (2012). La violencia en los municipios de México 2012. 04/Mayo/2015, de Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal Sitio web: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/768-la-violencia-en-los-municipios-de-mexico-2012>
- Forbes Staff. (2015). 20 municipios de 825 concentran 46% de la deuda. 04/Mayo/2015, de Forbes México Sitio web: <http://www.forbes.com.mx/20-municipios-de-825-concentran-46-de-la-deuda/>
- García, S. (2013). Corrupción municipal. 30/04/2015, de 24 HORAS, El diario sin límites Sitio web: <http://www.24-horas.mx/corrupcion-municipal/>

- González Parás, Natividad (2009), *Seminario Internacional. La administración pública y el federalismo: un ejercicio comparado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Haro Bélchez, Guillermo (2007), “El servicio profesional de carrera en México, de cara a una gestión de gobierno: sus aciertos, olvidos y desafíos” en *revista Servicio Profesional de Carrera*, México, Red Mexicana de Servicio Profesional, vol. IV, número 7.
- INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2013. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=33663>
- March G. James y Johan P. Olsen (1997), “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional” en *revista Gestión y política pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. VI, número 1.
- Mayorga, N. (2014), El Reto Indígena . 30/04/2015, de Revista México Social Sitio web: <http://mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/435-el-reto-indigena>
- Meyer, Eugenia (2015), *Jesús Reyes Heróles, Hombre de acción, hombre de historia*, México, Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Educación Pública.
- Orban, Edmund (1990), “El proceso de descentralización en el Estado federal industrial: perspectiva teórica y metodológica” en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, Volumen 57, número 2.
- Reyes Heróles, Jesús (1982), *El liberalismo mexicano. Los orígenes*, (T I), México, Fondo de Cultura Económica.
- Rose, Richard (1998), *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez Bernal, Antonio (2015), “Municipios: no figuran en la Ley de Competitividad” en *revista Alcaldes de México*, México, Cazonci Editores, número 58.
- Victoria Marín, Alfredo Carlos (2003), *El fortalecimiento de los Gobiernos estatales y municipales en México: el capítulo hacendario*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- @ADNPolítico. (2012). CONEVAL, El ranking de los municipios más pobres y ricos de México. 30/abril/2015, de ADNPolítico Sitio web: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/11/15/el-ranking-de-los-municipios-mas-pobres-y-ricos-de-mexico>

SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO.
ORIGEN Y EVOLUCIÓN.

Omar Guerrero Orozco.¹

Prácticamente hablando, si el servidor civil está educado sólo por la rutina inevitablemente está viendo hacia el pasado, más que hacia el futuro.

Georges Langrod.

Reorganisation of public administration in Greece,
1965.

INTRODUCCIÓN.

El servicio civil es el tema de siempre. Lo es porque su materia, el ser humano cuando labora en beneficio de la ciudadanía, forma la parte sustancial de la vida asociada. Es un reflejo del carácter de una sociedad, y al mismo tiempo su sustento. De modo que, como lo afirma un autor con referencia a la nación, “el *civil service* reúne los rasgos característicos del pueblo inglés y refleja el temperamento nacional” (Laso Vallejo, 1959: 9). En Alemania, donde no sólo se le considera como un aspecto tradicional de la vida política del país, el servicio civil es también un factor constitutivo del ser nacional; como en Inglaterra lo es el Parlamento (Friedrich, 1930: 385).

Del mismo modo, un país donde predomine el sistema de libre designación, dicho sistema será una imagen de su nación. No obstante, el servicio civil puede ser establecido en cualquier país que se lo proponga, incluso ahí donde las condiciones son las más adversas, y ser adoptado como una institución relevante en la vida nacional. México ha tenido una relación paradójica con el servicio civil, que va de una existencia vigorosa y productiva mucho tiempo atrás, hasta su renacimiento en época reciente; mediando tiempos de breves ensayos, legislación, proyectos y cruzadas sociales fracasadas.

¹Doctor en Administración Pública, Profesor de Carrera en la UNAM e Investigador Nacional Nivel III (a partir de 1997). Dirigió la Revista de Administración Pública (1980-1982), y formó parte la Comisión de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (1999-2003), cuerpo colegiado que presidió en 2003. Obtuvo el Premio de Administración Pública (1979), auspiciado por el Instituto Nacional de Administración Pública, del cual es miembro desde 1980, y de su Consejo Directivo entre 1997 y 2002. Fue galardonado con el Premio ANUIES 2006. Asimismo, es integrante de la Academia Mexicana de Ciencias a partir 1987, y Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana desde mayo del 2006. Es autor de 24 libros personales, ocho opúsculos, 67 artículos y 19 capítulos de libros, así como coautor de ocho obras colectivas. Ha dirigido 18 tesis doctorales, 12 de maestría y 13 de licenciatura, la mayoría de galardonadas con mención honorífica.

En este artículo se hace una breve reseña del origen y la evolución del servicio civil en México, puntualizándose la época contemporánea con el servicio profesional de carrera; pero no sin introducir en esa narración los temas de interés universal que contribuyen a darle una mejor comprensión.

IMPORTANCIA UNIVERSAL DEL SERVICIO CIVIL.

En los países de elevada administración en los negocios públicos, el servicio civil de carrera es una de las instituciones civiles más respetadas. Ello obedece no sólo a la prosapia que viene con su antigüedad, sino a su probada utilidad pública. En algunas naciones incluso han formado a la “crema” de la clase política, como en Inglaterra, donde los grandes reformadores en el siglo XIX egresaron del servicio civil establecido en la India en la centuria anterior. El servicio civil suele ser asimismo un foco de atracción para la inteligencia nacional, como en el país referido, donde contó con el apoyo de Jeremy Bentham, Edmund Burke, Thomas Carlyle y John Stuart Mill. Incluso, cuando comenzó sus lecciones el Colegio de la India Oriental (*East India College*) en Haileybury (1806), establecido para formar a los servidores civiles ingleses de la India, entre sus profesores dictó cátedra Robert Malthus (Stephen, 1900: 270-271).

Asimismo, el servicio civil constituye de suyo un sitio para la impartición de los programas de complementación, aplicación y perfeccionamiento de los altos funcionarios, que hoy se les denomina “servidores civiles *senior*”. También el servicio civil suele operar como *tanque pensante* sobre los problemas de la administración pública, y aún más, promover asociaciones profesionales donde se discuten esos problemas con conocimiento de causa.

Naturalmente, de entre sus filas han egresado conspicuos catedráticos como E.N. Gladden y C.H. Sisson. Gladden es uno de los pensadores administrativos más relevantes de Inglaterra, y también del planeta. Ingresó en 1913 como servidor civil desempeñándose en el servicio postal, el Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Seguridad Social, retirándose en 1958 siendo miembro de la clase ejecutiva. Fue autor del primer libro de texto en Gran Bretaña y, hasta donde sabemos, elaboró la obra de historia de la administración pública más completa universalmente considerada (Gladden, 1972); que fue publicada en español por el Instituto Nacional de Administración Pública de México y el Fondo de Cultura Económica. Su pensamiento, sencillo pero profundo, produjo trabajos que merecen especial mención, como *Introducción a la Administración Pública* (*An Introduction to Public Administration*, 1945). Sisson, por

su parte, se desempeñó como servidor civil desde 1936, culminando su carrera como miembro del cuerpo élite denominado *clase administrativa*. Fue aquí donde emergió su interés por los problemas administrativos. En la época en que aparece publicado su libro sobre el espíritu de la administración británica (Sisson, 1959), diseñado con un ánimo comparativo, la ciencia de la administración pública británica había avanzado significativamente y era una de las más significativas en el mundo.

El carácter distintivo del sistema civil está configurado con apego a la expectativa ciudadana. Como está basado en el principio de mérito, los funcionarios nombrados no dependen del favor del jefe del ejecutivo, son responsables, rinden cuentas y son evaluados por medio de procedimientos objetivos. Su ingreso, promoción y permanencia obedecen a evaluaciones periódicas, sus relaciones con el gobierno están regladas, sus derechos están a salvo y sus obligaciones debidamente fijadas. Como lo apunta Aubert Lefas sin ánimo alguno de exagerar, el carácter esencial del servicio civil es la “permanencia en la carrera”, que está anclada no sólo en disposiciones y regulaciones legales, sino también en garantías jurisdiccionales que protejan a sus integrantes (Lefas, 1930: 269). Gracias a la permanencia, los países que disponen carrera administrativa son resistentes a las sacudidas que traen consigo las fluctuaciones políticas. La carrera administrativa es un aspecto esencial en el servicio civil, cuyo carácter consiste en los siguientes elementos: el ingreso del aspirante a edad temprana; propiedad de empleo —de la que hablaremos adelante—; salarios programados en atención a los ascensos, así como a revisiones anuales; oportunidad de ascenso hasta las categorías más elevadas; transferibilidad del centro a la periferia del servicio, y viceversa; programas de formación; y neutralidad política y jubilación (White, 1935: 8).

El servicio civil es inherentes a nuestro tiempo, y propia del moderno Estado de derecho, donde se han desarrollado los derechos políticos. Por consiguiente, uno de los incentivos que lo han hecho prosperar radica en que el derecho constitucional de acceso a los cargos públicos para todo ciudadano, ha sido acompañado por la divisa de la estabilidad de cargo. En la medida en que todo ciudadano es apto para ocupar los cargos públicos con base en la satisfacción del principio de mérito, adquiere el derecho de permanencia en el oficio con base en el mismo principio, y asuma la responsabilidad de desempeñarse de conformidad con los deberes confiados.

La Asamblea Nacional francesa redefinió del todo a la administración pública, situándola sobre principios diversos a los precedentes. Destaca el concepto de *funcionario*, que es definido como un “mandatario público” independientemente de su puesto, porque no ejerce una potestad que le pertenezca como propia por ser el “poder de todos”; y al que solamente se le ha confiado, nunca enajenado, pues la voluntad popular es

inalienable. De manera que la función pública no es patrimonio del funcionario porque el ejercicio del poder público no es un derecho, sino un deber. Lo único que distingue al funcionario público es tener más deberes que los ciudadanos. La idea de un gran deber a cumplir, es decir, brindar una gran utilidad a los otros, es lo que origina y justifica el respeto a los hombres que desempeñan cargos administrativos. Tiene aquí sus raíces la responsabilidad en su sentido actual, pues la función pública no es patrimonio de quien la ejerce, ni su ejercicio es un derecho, sino un deber. De aquí que, como lo declara Sieyès, los funcionarios públicos en todas las categorías son responsables de sus prevaricaciones y de su conducta (Sieyès, 1789 [Bonnin, 1820: I, 48-66]).

Lo dicho obedece a que el servicio público es el “verdadero centro de la democracia constitucional”, por cuanto que ningún gobierno moderno puede sobrevivir por largo tiempo si carece de una organización administrativa eficiente (Maas-Radway, 1953: 441). No existe, pues, el dilema entre democracia y servicio público, ni entre constitucionalismo o administración eficiente, sino su combinación y un equilibrio que garantice un servicio público responsable.

ORIGEN DEL SERVICIO CIVIL EN MÉXICO.

Cuando los servicios civiles hicieron su aparición en Europa, fueron parte del proceso y culminación de la modernización administrativa que trajo consigo la mutación del funcionario, de servidor doméstico, a servidor del Estado. El servicio público adquirió la forma de servicio civil; como institución que arriba con la irrupción del Estado moderno.

Hasta donde sabemos, fue en Alemania donde se dio el primer paso en la introducción de los exámenes de ingreso (1770), cuando se dispuso que los altos servidores públicos se reclutaran preferentemente entre los juristas. Igualmente, se ordenó una separación más nítida entre esos servidores públicos superiores y los subalternos. Cuando los diversos Estados alemanes se agruparon para constituir al Segundo Imperio (1871), el derecho de los funcionarios prusianos sirvió de base al derecho de los servidores públicos germánicos en general, aunque en ese entonces no estaba codificado del todo (Hintze, 1966: 223-224). Por su parte, en España, dentro del marco de la reforma borbónica del siglo XVIII, se debe mencionar la expedición de un decreto de enero de 1721 por el cual se estableció el estatuto primigenio del servidor público español. A partir de esta disposición se inicia el derecho de funcionarios moderno hispánico, pues se elaboran las plantillas y las escalas, y se distinguen los cargos políticos y los administrativos, toda vez que se reserva la mayor parte de los últimos también para

los abogados (Haro Bélchez, 1988: 209). Posteriormente, en marzo de 1789 se decretó la distinción entre los servidores públicos nombrados por el rey y aquellos otros de designación delegada por el monarca (Martínez Sospedra, 1974: 612). Los primeros tenían la categoría de inamovibles, salvo juicio formal y siendo escuchados, en tanto que los segundos estaban sujetos a remoción inmediata.

Hechos como los narrados no ocurrieron fuera de Europa, salvo excepciones como en la Nueva España y la India. En esta última, los ingleses crearon y organizaron un notable servicio civil hasta entonces desconocido en su Isla —en ese tiempo regida por el autogobierno de aficionados—, pero que luego se adaptó en la metrópoli. Por su parte, en el virreinato novohispano fue establecido un servicio civil tan notorio como en la India, pero que luego de años de gloria y fulgor fue abolido en 1855.

EL SERVICIO CIVIL EN EL MÉXICO VIRREINAL.

A partir de la Visita General de José de Gálvez se ejecutaron cuatro medidas centralizadoras a favor del estatismo regalista Borbón, que redundaron en la ampliación del ámbito de actividad de la administración virreinal: reversión de servicios concesionados a corporaciones privadas, como el cobro de tributos retirado al Consulado de México y el servicio postal que se arrendaba un particular; expropiación de negocios privados que se juzgaban de beneficio público e interés del Estado, como los naipes; reorganización de antiguos monopolios, como los relativos a la sal, pólvora y azogue; y creación de estancos de Estado y la renta del tabaco. Todas estas medidas, que incidieron directa y positivamente en el ensanchamiento de los cometidos del Estado hispánico en esta parte de América, viabilizaron la formación de nuevas instituciones administrativas que permearon en los nacientes sectores sociales medios, que estaban brotando por efecto de la modernización. De aquí la necesidad de un servicio civil estable y profesional para la consolidación de este proceso histórico, lo que ocurrió principalmente en los días del virreinato segundo conde de Revillagigedo.

La formación de un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las faenas administrativas, desligados de los medios de administración, tuvo su origen en 1756 con la fundación de la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España. Una década antes había comenzado a preparar el terreno, tanto para el establecimiento de la Secretaría, como para la introducción del principio del mérito para el ingreso al servicio público. En 1742, Francisco Fernández Molinillo había sido nombrado para ocupar el cargo de secretario del virrey —germen de lo que después sería la Secretaría de Cámara—, tomándose como base su honorabilidad, calidad y experiencia

(Arnold, 1988: 25). La gestión de Revillagigedo fue la época más importante para el desarrollo del servicio civil. Una de las medidas expeditas tomada por el virrey fue el levantamiento de un censo de funcionarios públicos virreinales, para sopesar por propia mano la situación social, intelectual, administrativa y política de ese formidable cuerpo administrativo. Con el censo, el virrey conoció el número de los servidores públicos que se desempeñaban en la administración pública, además de los datos cualitativos que incluyeron la carrera administrativa, el desempeño mediante una evaluación hecha por el jefe superior, la antigüedad y algunos apuntes sobre la personalidad de dichos servidores. El censo comprende los nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes del funcionariado virreinal, así como sus posibilidades de promoción (Revillagigedo, 1789-1790). Contando con esta información, solicitada en octubre de 1789 y terminada de llegar en junio de 1790, el virrey pudo iniciar sus labores con pleno conocimiento de sus colaboradores.

El nivel más alto de crecimiento del servicio civil en el México de antaño ocurrió entre 1765 y 1805, año en que se estabilizó y frenó el aumento de personal debido a que la decadencia española que se estaba generalizando, así como al hecho de que el cuerpo de funcionarios alcanzó madurez y estabilidad. En la víspera de la Guerra de Independencia, la Nueva España estaba concluyendo la etapa de madurez del ciclo de formación del servicio civil que había cubierto más de medio siglo. Además, la política de reforma implantada por los Borbones significó la institucionalización del servicio civil y el desarrollo del sentido del deber hacia el Estado, de modo que los empleados tendieron a adherirse a esa política y hacer del cargo una responsabilidad pública y una carrera profesional.

Este proceso de formación del servicio civil hispanoamericano fue más un producto de la energía del gobierno virreinal, que un programa premeditado. En todo caso, como sucedió en Prusia (en Alemania), la formación del servicio civil se inició asimismo merced a la energía gubernamental, hasta en este proceso se hizo necesaria su formalización en estatutos y leyes. En la Nueva España sólo faltó una disposición legal que formalizara el hecho trascendental de existir un cuerpo de funcionarios profesionales, como lo deja ver el censo de Revillagigedo, y que en adelante el ingreso, la promoción y la permanencia fueran establecidos también formalmente. Sin embargo, la Independencia generó nuevos acontecimientos como veremos enseguida.

EXTINCIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN EL SIGLO XIX.

Hasta el año de 1821 la mayoría de los empleados civiles se habían formado bajo el concepto institucional de servicio y estaban desligados de los intereses de la oligarquía novohispana, principalmente de los comerciantes y del clero. Su propósito vital era la permanencia en el cargo y realizar una carrera, por cuanto eran servidores públicos. Aquí radica la explicación de por qué en ese entonces había muchos funcionarios con más de 30 años de servicio, otros con 25 años y muchos más con 20, 15 y 10 años de carrera administrativa. Hacia finales del virreinato había madurado un servicio civil caracterizado por la estabilidad, pero asimismo por la experticia administrativa. Sin embargo, todo cambió a partir de la Independencia, pero en una forma no sólo radical sino en un sentido opuesto, pues el proceso progresivo vigente hasta entonces no sólo fue frenado, sino revertido. Paradójicamente, mientras que el acreditado administrativista británico William Robson reafirmaba que “el servicio civil es una de las posesiones más valiosas de la nación británica” (Robson, 1954: 346), en México se optaba por su desmantelamiento.

El proceso de supresión del servicio civil avanzó imparable hacia mediados de 1852, cuando se facultó al Ejecutivo para extinguir las oficinas que juzgara prescindibles y reducir las plantas de empleados en beneficio de la economía de gastos. Todos los puestos provistos antes de esta fecha se conservaron en “propiedad”, salvo que las oficinas donde laboraran los empleados del caso fueran suprimidas, pasando entonces a la condición de cesantes. El decreto fue demoledor, pues en su cláusulas se señala que “los empleados que desde la publicación de esta ley fueren nombrados para servir en cualquiera de las plazas comprendidas en las plantas de las oficinas de la Federación, serán amovibles de sus destinos a la voluntad del gobierno y no tendrán derecho a cesantía” (“Decreto por el que se declaran amovibles los empleos”, 1852: 303-304).

Es conveniente introducir una apostilla para aclarar que la “propiedad de empleo” fue un derecho distinto al patrimonio de raíz monárquica, y por consiguiente, no era heredado ni heredable. Más bien consistió en una franquicia de “permanencia, garantizada por la ley” (Carbajal, 1848). En Alemania, incluso, la propiedad de empleo fue consagrado en la Constitución de Weimar (artículo 129), donde se establece que los servidores civiles serían nombrados vitaliciamente. Como lo explica Fritz Morstein Marx, desde entonces, la propiedad (*tenure*, “tenencia”) de empleo fue elevada a la condición de principio esencial para mantener los estándares de desempeño profesional y salvaguardar al servicio civil de las oscilaciones parlamentarias (Morstein Marx, 1935: 198).

Siguiendo con el hilo de la narración, debemos comentar que el paso siguiente fue definitivo: en diciembre de 1855, dentro de la Ley de Presupuestos, se suprimieron los

cargos de propiedad, convirtiéndose en comisiones revocables en todo momento. Con esta medida los empleados terminaron por perder la inamovilidad que les aseguraba estabilidad, ascensos por escala, sueldos y pensión para viudas y huérfanos. Por extensión, se canceló el Montepío de Ministros y Oficinas debido a que sus fondos habían sido utilizados en provecho de la hacienda pública, dejando los empleados en libertad de formar sus propias asociaciones de pensionistas. De tal modo que, con esa fecha fue expedido lo que podemos calificar como el certificado de defunción del servicio civil en México. Al final de aquella ley se describe de un modo tan nítido como descarnado, lo siguiente: “las dotaciones señaladas en este presupuesto, serán las únicas que disfrutarán los empleados civiles, de justicia y militares, prohibiéndose el abono de toda gratificación o sobresueldo, o el goce del haber de dos empleos. Los cesantes que sean ocupados y tengan mayor sueldo por su cesantía que el señalado en la planta, sólo disfrutarán éste, y de estar conformes en ello quedarán agregados a la pagaduría respectiva para que se les abone lo que les corresponda por sus años de servicio” (Ley de Presupuestos Generales, 1855: VIII; 690-691).

En México fue abolida una institución estable, que estaba afianzada en cargos en propiedad y separada de los medios de administración. La eliminación del servicio civil era indispensable al proyecto de los partidos emergentes en forma de logias, pero inmaduros y precarios, así como de sus clientelas de aspirantistas. La empleomanía es explicable sólo y en la medida en que existan cargos a disposición, cuyo alcance sólo es posible merced al despojo de quienes los ocupan.

Mientras que en México se extinguía el servicio civil, en Inglaterra apenas era establecido en la isla. Sobre este punto hay una experiencia de la cual aprender, pues como lo adelantamos, el servicio civil no tuvo su cuna en las Islas Británicas, sino en la India, donde la Compañía de las Indias Orientales y el gobierno establecieron un servicio público dividido en las ramas militar y civil. Sobre su base se instituyó el ingreso mediante concurso y, en general, se desarrolló un régimen con personal centralizado a semejanza de las monarquías continentales de Europa. Entre 1800 y 1853, en la India se experimentó con éxito el establecimiento de una carrera administrativa a la que se le llamó *servicio civil*, cuyo carácter es la responsabilidad de cargo, promoción regulada y derecho de pensión por el retiro (Mackenzie y Grove, 1967: 3-7). Sobre líneas de desarrollo similares, en 1855, como resultado del *Informe Trevelyan-Northcote*, se estableció una comisión encargada de examinar los candidatos a los servicios de la corona. El informe puso a la luz del día las lacras del servicio público, especialmente el nepotismo y la incompetencia, dando pauta al establecimiento del servicio civil que poco después (1860) ya se había consolidado.

LOS AÑOS VACÍOS Y UN EFÍMERO RETORNO.

El desarrollo de un exacerbado sistema de libre designación no sólo significó el reemplazo del servicio civil, sino también la supresión de posibilidades para su retorno.

UN FUGAZ REVIVIR DEL SERVICIO CIVIL.

El tema del servicio civil quedó eclipsado durante el largo periodo gubernamental porfiriano, produciéndose un silencio que no logró apagar un incipiente movimiento de servidores públicos que, en diciembre de 1906, asomó a la vida. En efecto, Francisco Montero Collado encabezó a un grupo de servidores públicos con el propósito de constituir la Sociedad Mutualista de Empleados Federales (Montero: 1922, 5-6). Sin embargo, este propósito se frustró en su origen porque ni Porfirio Díaz ni José Ives Limantour, vieron con simpatía que los trabajadores del gobierno conjugaran sus esfuerzos en pro de una asociación laboral.

Existe, sin embargo, una notoria excepción que tuvo lugar hacia finales del porfirismo, un hecho trascendental al que debemos dar todo su valor. Se trata del primer experimento en México por crear un servidor civil de carrera formado en las aulas: el Perito Empleado de la Administración Pública. Fue un servidor civil expresamente preparado con conocimientos y destrezas peculiarmente administrativas, inexistentes en la práctica cotidiana, e inaccesibles de un modo autodidáctico a través de la práctica cotidiana. Hay que destacar que ese esfuerzo se realizó mediante la constancia ejemplar por la Escuela de Comercio y Administración, la cual fue un referente que iluminó un poco la idea fantasmal del servicio civil.

LA DÉCADA DEL SERVICIO CIVIL: 1920.

Cuando los revolucionarios asumieron el poder y se abocaron al establecimiento de las instituciones necesarias para el país que emergía de la Revolución, aún eran perceptibles las huellas del Perito Empleado cuya experiencia parece haber inspirado proyectos similares iniciados poco después. En contraste con el porfirismo, renuente al servicio civil, los primeros gobiernos de la Revolución, que estuvieron empapados de todo tipo de reivindicaciones sociales, fueron receptivos al advenimiento de un servidor público profesional. La época que comprende la década de 1920 se caracterizó, entre otros aspectos, por el desarrollo de un proceso orientado a la profesionalización del servicio público.

En esa década se desarrolló un conjunto de acciones y de instituciones favorables al desarrollo del servicio civil. Por un lado, el Departamento de Contraloría dio pasos significativos en pro de la implantación del sistema de méritos para el ingreso, permanencia y promoción entre sus trabajadores administrativos, un hecho de enorme trascendencia porque ello, como el *Ave Fénix*, hizo renacer al servicio civil. Luego de largos años de estar extinto el Montepío de Ministros, a mediados de la década de 1920 surge un ente que lo hace recordar bajo la forma de la Dirección de Pensiones, cuya encomienda es precisamente administrar un nuevo sistema de retiro para los empleados civiles que mucho se habían empeñado en ello (Mijares Palencia, 1936: 325-328). Por el otro lado, los propios servidores públicos se organizaron en la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación de Empleados Oficiales, con el designio común de demandar al gobierno el establecimiento del servicio civil (*CENAP*, 1922); AMEO, 1925). Al mismo tiempo, agrupaciones profesionales cuyos miembros se desempeñaban en el gobierno, principalmente los contadores fiscales, promovieron la fundación de la Escuela Superior de Administración Pública e incluso se logró su incorporación a la Universidad Nacional de México (Centurión, 1925). El objeto de la Escuela fue servir de plantel para la formación profesional de servidores públicos en los ámbitos contables, fiscales y mercantiles.

HACIA EL PRESENTE.

En la década de 1930, si bien había menguado el impulso organizado de los empleados públicos en pro del servicio civil, su aspiración se mantenía con perseverante empeño. Pero ya no persistía el experimento gubernamental del servicio civil en alguna dependencia administrativa, y había desfallecido el esfuerzo académico de los planteles para brindar sus aulas a los empleados públicos activos y del futuro. Sin embargo, nuevos bríos afloraron y todos aquellos asociados en pro del servicio civil, junto a otros más recientemente afiliados, se pusieron en marcha a favor de su establecimiento. Esta vez fue el Presidente de la República, Abelardo Rodríguez, junto al Partido Nacional Revolucionario y su Instituto de Estudios Sociales, donde destacó Lucio Mendieta y Núñez, quienes se dejaron ver como partícipes de esa cruzada.

En ese entonces, la peculiaridad de la administración pública fue la carencia del servicio civil. Un problema más es que esa deficiencia se había añejado y reforzado con ensayos abortados, aun cuando algunos de ellos habían sido exitosos. Hay que añadir los proyectos promisorios y las cruzadas sociales vigorosas que derivaron en la derrota.

En contraste con lo ocurrido en México, en Francia se perseveró con más ánimo en pro de la creación del servicio civil, tomando como base el establecimiento de un plantel para la formación de funcionarios profesionales. La Escuela Nacional de Administración fue establecida en octubre de 1945 por el Gobierno provisional (*École Nationale d'Administration*, 1952). El plantel forma parte de un sistema configurado para atender la formación y el perfeccionamiento de servidores públicos superiores que prestan una diversidad de servicios, y que antaño era causa de gran confusión. Hasta 1945, la formación de los funcionarios había sido segregativa e incompleta, pues la antigua Escuela Libre de Ciencias Políticas de París donde ellos estudiaban, únicamente ofrecía un conjunto de cursos y conferencias destinados a los altos servidores públicos; toda vez que era inaccesible a los estudiantes residentes fuera de París (Bertrand y Long, 1960: 5-24). Igualmente, las universidades francesas sólo brindaban un lugar suficiente a la enseñanza de las ciencias políticas y sociales, pero no un aprendizaje administrativo adecuado para introducir a los servidores gubernamentales a la función pública. Asimismo, los estudios universitarios favorecían los procedimientos de reclutamiento estamental y plutocrático de los grandes cuerpos funcionariales, y marginaban a los jóvenes carentes de fortuna.

La ENA, junto con la función pública francesa, democratizó la la administración pública del país. Su importancia en Francia ha sido tan relevante, que el conspicuo profesor Pierre Legendre la llamó el “espejo de la Nación” (Legendre, 2000).

Pocos años después nació un nuevo fenómeno administrativo producido por la internacionalización de la vida pública. Se trata de los servicios civiles internacionales, diversos de las carreras administrativas nacionales, cuyo ejemplar conspicuo es el establecido por la ONU en 1958 con el título de *Servicio Administrativo Internacional* (Langrod, 1959: 313-320). Su objeto fue dotar de capacidad administrativa a los países carentes de cuadros funcionariales y colaborar a su formación, que de entre las década de 1950 y 1960 estaban ayunos de un servicio público nacional competente.

En consonancia con la internacionalización de la administración pública, mucho tiempo después, en junio de 2003, fue expedida la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* aprobada por la *V Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. En sus páginas se refrendan temas clásicos en el servicio, como la estabilidad de empleo y la protección ante el despido injustificado, así como la responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desempeñado y por sus resultados. También rememora la redición de cuentas, la cual se asocia a la evaluación de desempeño (*Carta Iberoamericana.*, 2003: 173, 196).

Los años que cubren toda la segunda mitad del siglo XX estuvieron caracterizados por una exigua literatura sobre el servicio civil, que sin embargo impidió que se apagara

la llama de la idea del servicio civil. La *Revista de Administración Pública* del INAP da cuenta fiel de este hecho en algunos de sus números, así como en reuniones que se verificaron en sus aulas y auditorios. Permaneció, pues, la expectativa de que algún día el servicio civil viniera a la vida, algo a lo que José Luis Méndez plasmó metafóricamente como “esperando a Godot”, como paráfrasis de la obra de teatro (Samuel Beckett, *Waiting for Godot*), donde él nunca llegó (Méndez, 1995).

Pero en México el servicio civil sí llegó, con el nombre de servicio profesional de carrera.

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

A partir de inicio de este siglo en curso se ha desarrollado una copiosa literatura sobre el servicio civil en México. Esto obedece, en buena parte, a las iniciativas gubernamentales para establecer servicios civiles de generalistas y especialistas en el nivel nacional, así como de tipo local en las entidades federativas. Su historia reciente es bien conocida (Martínez Puón, 2003: 112-139). Naturalmente, la creación del servicio profesional de carrera ha sido uno de los estímulos más importantes para hacer florecer dicha literatura.

BASES CONSTITUCIONALES DEL SERVICIO CIVIL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hay muchas e importantes referencias al servicio público que han estado apuntando hacia su profesionalización, toda vez que en su articulado se establecen los marcos jurídicos para su organización y funcionamiento. En la *Carta Magna* se dispone que los servidores federales tengan únicamente las facultades que son expresamente concedidas por la Constitución; es decir, que su desempeño no obedece a una discrecionalidad ilimitada, sino a competencias expresamente determinadas por principio. Esto previene el ejercicio en el sentido estamental de cargo, por el cual el servidor público pudiera juzgar como infinito su abanico de posibilidades de acción, dotándose a sí mismo de una discreción omnímoda. Particularmente el artículo 124 constituye una de las piezas angulares del servicio público por establecer, también por principio, que las funciones públicas están expresamente delimitadas (Chanes Nieto, 1997: 15-34). Asimismo, la Constitución consagra los requisitos, los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de los servidores públicos, definiendo como tales a funcionarios, empleados y toda persona

que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública (Artículo 108). Consecuentemente, por principio, todo ciudadano tiene el derecho de ser nombrado en cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que disponga la ley (Artículo 33), estableciéndose de este modo el mérito como divisa de ingreso al servicio público.

No es difícil observar aquí ecos de la Asamblea Nacional Francesa, que como lo mencionamos páginas atrás, establece que el servidor público sólo puede realizar las funciones que se le encomiendan, y que la ocupación de un cargo público debe ser con base en el mérito.

A partir de la expedición de la ley por la que se crea el servicio profesional de carrera, se limitó un poco una disposición constitucional: la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho y demás empleados de la Unión, “cuyo nombramiento o promoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes” (artículo 89, fracc. II). Debido a que los “otros” modos de nombramiento de los servidores públicos son los menos, siendo pues excepción y no regla, dicha potestad presidencial se ha ejercitado de manera omnímoda (Chanes Nieto, 1997: 15-34). Igualmente, la Constitución manda que la designación del servidor público se haga mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, y ordena que para tal efecto se establezcan escuelas de administración pública (art. 123, apartado B, fracción VIII). El primer mandato se cumpliría a través del sistema de méritos establecido por la nueva Ley, pero no el segundo, pues esta disposición se mantiene silente al respecto por no haberse establecido un plantel para la formación de los funcionarios públicos federales.

La Constitución Política ordena que todo servidor público debe administrar con eficiencia, eficacia y honradez los recursos económicos de que dispone, para satisfacer los objetivos a que está destinada su aplicación (artículo 134); igualmente, dichos servidores deben desempeñarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (artículo 109, fracción III). Como es observable, constitucionalmente es posible aquilatar el grado de desempeño de los servidores públicos, y cualificar su eficiencia y eficacia, así como la legalidad, lealtad e imparcialidad con que sirven a la ciudadanía (Chanes Nieto, 1997: 15-34). Falta, sin embargo, un sistema de rendición de cuentas que garantice lo mandado en ambos artículos. Con este sistema se aseguraría que el desempeño del servidor público no sólo fuera un problema de conciencia en su fuero interno, es decir, metafóricamente un *hara-kiri*, sino también, metafóricamente, una “ejecución pública” (Finer, 1936: 535-337).

Consiguientemente, también la *Carta Magna* trata con las responsabilidades de los servidores públicos. Aquí nos ceñiremos a la responsabilidad administrativa, que

se refiere a las sanciones administrativas por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (artículo 109, fracción III). Hay que observar que entre las causas de responsabilidad administrativa, se encuentran las deficiencias en el desempeño de labores. Dichas sanciones consisten en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas (artículo 113). Con la nueva Ley se cuenta con los mecanismos y las instituciones que permitan aquilatar las deficiencias de desempeño, en lo tocante a los servidores profesionales de carrera (Chanes Nieto, 1997: 15-34).

NATURALEZA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

En nuestro país, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es la única disposición que ha establecido la carrera administrativa en forma general. Sus autores optaron por dar el nombre de “servicio profesional de carrera” al conjunto de funcionarios que nutren sus filas. Al efecto adoptaron la noción “servicio”, propia del servicio civil británico, la voz “carrera” inherente a la carrera administrativa, y añadieron la índole “profesional” que evoca las cualidades de la pericia, la experticia como se dice ahora.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera implica de suyo una transformación del orden jurídico y del régimen administrativo. En primer lugar, impacta en el concepto “servidor público”, que de conformidad con la tradición mexicana posrevolucionaria se ha desenvuelto dentro de las disposiciones laborales. La nueva Ley lo está considerando en otro de ámbito constitucional, pues los integrantes del servicio público desempeñan funciones públicas y su estatuto debe situarse dentro del derecho administrativo de manera principal, salvo aquellos trabajadores del Estado dedicados a labores de producción y prestación de servicios mercantiles y similares. Como lo sentenció Roger Gregoire, los hombres formados para servir al Estado no son empleados en el sentido del derecho laboral, pues no se puede distinguir el “Estado patrono del Estado de poder público”; toda vez que los funcionarios encarnan al Estado mientras le sirven (Gregoire, 1964: 19).

En segundo lugar, la nueva Ley establece procesos de selección y un sistema institucional que norma los concursos de ingreso. En efecto, se estableció un sistema dedicado a la administración de los concursos, las pruebas y los exámenes, que fijan los estándares de desempeño exigidos y el modo cómo se deben satisfacer; que aquilatará la validez de grados y títulos.

En tercer lugar se debe insistir en que la nueva Ley ha omitido el establecimiento del centro de formación en administración pública, como lo manda la Constitución, es decir, una escuela instituida por el Ejecutivo Federal. En nuestro entender, debe ser un plantel de complementación y aplicación, es decir: dada como supuesta la formación universitaria, el plantel académico brindará la formación administrativa práctica que complementa a la primera. Sería una escuela de formación y perfeccionamiento de los servidores públicos cuyo destino sea ocupar los cargos del servicio profesional de carrera y, por consiguiente, colaborar en la selección y formación de los novicios; y capacitar continuamente a los veteranos. En suma: una escuela tal podría recibir a los egresados del sistema universitario que hayan aprobado los exámenes de ingreso, y brindándoles la formación administrativa, los dotaría con las capacidades de desempeño necesarias para ejercitar las funciones públicas (Rives, 2000: 346).

En cuarto lugar trataremos al tipo de servidor público que debe ingresar al servicio profesional de carrera. Al respecto, la nueva Ley no consideró la integración de cuerpos de funcionarios generalistas, cuyo ejercicio se realiza en una franja horizontal a través de las distintas Secretarías de Estado y ocupan cargos de elevada responsabilidad. Su perfil de desempeño está basado en el diseño y hechura de política pública; la planificación; la coordinación; la dirección; y la evaluación del desempeño gubernamental.

Finalmente debemos considerar que el Artículo 74 de la ley dispone lo siguiente: “en sustitución del oficial mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros”. Es decir, una persona dotada de mando, esto es, un jefe, que puede ser incluso un funcionario de confianza, está dotado con la facultad de vetar el resultado de todo el proceso de selección de un candidato. A pesar de que se juzgue que ese veto es “razonado”, la única causal observable es que “jerarquía mata razón”. En otras palabras, habida cuenta de que el oficial mayor o el jefe inmediatamente superior pueden ejercer un veto, y que ello podría no ser una excepción, sino una regla consagrada y repetida las veces que se quiera, hace que el sistema de libre designación se sobreponga al servicio civil.

INFORME SOBRE EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

El servicio profesional de carrera fue objeto hace poco más de diez años, de un minucioso análisis que da cuenta de la situación que guardaba en ese entonces, pero que a pesar

del paso del tiempo sigue siendo de enorme valor por destacar en sus páginas algunas deficiencias de orden estructural. Se trata de un informe preparado por las Secretarías de la Función Pública, y de Hacienda y Crédito Público, para ser analizado por la Cámara de Diputados. El origen del documento fue un mandato camaral por el que se persuadió al Jefe del poder ejecutivo a reelaborar la plantilla del alto funcionariado dependiente de su mando, en lugar de emprender un cese generalizado de servidores públicos de mediana y baja jerarquía como lo había proyectado originalmente. La tarea se realizó a través de la “reingeniería” del servicio público, consistente en un proceso de reestructuración administrativa.

Destaca entre las críticas la imposibilidad de implantar la “cultura gerencial” en el seno de la administración pública federal (Secretaría Función Pública y Secretaría Hacienda, 2004). Tácitamente se declara que el proyecto central del régimen de entonces, encaminado a reemplazar los modos clásicos de administrar, por las formas “modernas” de “gerenciar”, se frustró por motivo de un modo arraigado en el servicio público refractario a esa cultura. En suma, el diagnóstico tuvo como propósito explícito fue proveer de los elementos para definir un nuevo marco normativo, y emprender acciones de la reingeniería del servicio público particularmente en los cargos de nivel de mando medio y superior, según los lineamientos establecidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (Ley Servicio Profesional de Carrera, 2003).

Uno de los aspectos más valiosos del documento consiste en reflejar la situación existente por efecto de la libre designación, cuyos saldos negativos constituyen limitaciones enfrentadas por el servicio profesional de carrera, que está apegado a la óptica gerencial. Se hace saber que el diseño de algunas organizaciones de la administración pública es desequilibrado por no partir de una visión integral de los procesos y las estructuras, toda vez que existe notable desproporción entre los puestos administrativos y los sustantivos. Es más, en 50% de los casos analizados a través de una encuesta se encontró que existe un empleado administrativo por cuatro o más sustantivos; en 17%, el personal administrativo es más numeroso que el sustantivo y en 34% hay un administrativo por uno a tres sustantivos.

En el Informe también se habla de una desproporción entre lo que llaman “puestos administrativos” y “puestos sustantivos”, pero sin ofrecer las definiciones respectivas. De modo que, como no se delimitan ni los unos ni los otros, se puede conjeturar que los “puestos sustantivos” serían aquéllos que desempeñan lo que W.F. Willoughby define como *actividades funcionales* de la administración pública, en tanto que los “puestos administrativos” serían los relativos a las *actividades institucionales*. En efecto, las *actividades funcionales* son las que tienen como propósito dirigir la realización del

trabajo que es el objeto vital de la administración pública; en tanto que las *actividades institucionales* son aquellas cuyo propósito es el mantenimiento y operación de la administración pública, por cuanto que constituye un organismo (Willoughby, 1927: 45-48). En el primer caso se trataría del maestro en la escuela pública, el médico en el hospital del Estado, el concertista en la sinfónica nacional y el soldado en el cuartel. Todos ellos realizarían actividades *sustantivas* (o “actividades fines”). Los segundos son aquéllos otros responsables de dar apoyo a los primeros, realizando actividades *adjetivas* (o “actividades medios”).

Sin embargo, a pesar de la negativa situación diagnosticada, en el Informe se apunta que la evolución reciente de las políticas en materia de “recursos humanos” se cuenta con una base adecuada para la instrumentación del servicio profesional de carrera entre los servidores del nivel de mando. Hay que destacar la época en la cual se elaboró el informe, que estuvo caracterizado por la implantación de la nueva gerencia pública en México. En ese entonces, una de las metas que se propuso el “gobierno empresarial” encabezado por Vicente Fox con el establecimiento del servicio profesional de carrera, fue inyectar al servicio público una dosis muy fuerte de “cultura gerencial” para supuestamente nutrirla de eficacia. Sin embargo, el empeño no avanzó porque la nueva cultura enfrentó la cultura más antigua del sistema de libre nombramiento, orientada a cumplir con los requerimientos del cargo y las instrucciones de los niveles superiores, sin considerar los resultados. Esta actitud obstruye el conocer cómo inciden cada puesto y unidad en el cumplimiento general de los objetivos organizacionales. Es más, en el Informe se asienta que en “el origen de esta manera de ser y actuar se encuentra una arraigada tradición de supervivencia en los cargos y de rechazo a los riesgos, así como la ausencia de sistemas eficaces de reconocimientos a los servidores públicos en función de sus resultados”.

Lo dicho, además de marcar valores comunes en el servidor público mexicanos, apunta a la insuficiente formación gerencial y la ausencia de estándares de medición. De modo que el conocimiento y ejecución de las prácticas gerenciales modernas obviamente no se ha generalizado y, cuando se han incubado en algún punto de la administración pública, no dispone del entorno adecuado para arraigarse y expandirse. En el Informe se expresa que la administración de personal no disfruta de las prendas y los dones de la cultura gerencial basada en resultados evaluables, pues desafortunadamente para nuestro país aún no se conocen ni se aplican esas prácticas gerenciales modernas de manera generalizada, que son las que distinguen a los grandes países de los que no lo son.

Por tratarse del tema del servicio civil de carrera debemos precisar el concepto “cultura”, la cual significa el ser, hacer, pensar y sentir de la especie humana, tal como

se plasma en sus instituciones, sus obras, sus conocimientos y su arte, dentro de un espacio-tiempo dado. En administración pública, su cultura consiste en el ser, hacer, pensar y sentir de los hombres políticamente organizados, tal como se plasma en las instituciones administrativas, en sus obras, en sus conocimientos y su práctica, dentro de un espacio-tiempo dado. Como lo explico Dwight Waldo, “la cultura administrativa está constituida por aquéllos conocimientos, actitudes, pericias y autoridad que los sitúan en el centro de los acontecimientos de largo alcance” (Waldo, 1965: 50). La llamada “cultura gerencial” fue, simplemente, el acento en el desarrollo de habilidades de comunicación interpersonal, creatividad, innovación y sociabilidad, temas recurrentes en los manuales de la “cultura organizativa”; la cual, por ejemplo, en la *Carta Iberoamericana* antes referida, implica al conjunto de convicciones tácitas, valores y modelos mentales compartidos por las personas (*Carta Iberoamericana*, 2003: 176). Como es observable, esta definición, hecha bajo el influjo de la psicología social, soslaya aspectos muy relevantes de la cultura administrativa.

LA CATEGORÍA “E”: EL SERVICIO CIVIL HACIA EL FUTURO.

Como lo hemos podido constatar, el servicio civil es un tema de siempre. Destaca como tópico central el refrendo de materias clásicas de estudio como la igualdad de los ciudadanos como postulantes al servicio público, sin discriminaciones de por medio, sea por raza, religión o signo político. Quizá la novedad más importante hoy en día es la igualdad de género y la integración de minorías, asimismo sin distinción por motivos de género, etnia o discapacidad (*Carta Iberoamericana*, 2003: 174). También permanece el mérito como divisa superior para el ingreso a la carrera, así como la idoneidad de los postulantes.

Entre las novedades sobresale un tema para el servicio civil en México, porque atañe a la profesionalización de funcionarios administrativos de jerarquía máxima. Consiste en los servicios civiles *senior*. La materia es muy importante porque convoca a la profesionalización de quienes están a cargo de la función directiva en la administración pública. Se refiere expresamente a cargos tales como “oficiales senior” o “servidores civiles *senior*” (Martínez Puón, 2013: 87-88). Esta categoría constituye no tanto la capa superior de un servicio civil ya establecido, sino un cuerpo de nuevo cuño. A ella se podría acceder desde el servicio civil, pero también desde otras fuentes de reclutamiento (*Carta Iberoamericana*, 2003: 194-195). Se situaría inmediatamente bajo el nivel político, pues su esencia es “dirigir” bajo la orientación y el control de ese nivel; se halla, en fin, entre la “función política” y la “función pública ordinaria”.

Lo más destacable es que, como cualquier integrante del servicio público, el servidor civil *senior* debería profesionalizarse en administración pública, es decir, adquirir los conocimientos inherentes a la responsabilidad de dirigir, coordinar y controlar el trabajo de otros, según la definición de Leonard White. Su función, por consiguiente, difiere de la propia del médico, del ingeniero o del abogado cuando se desempeñan en el Estado ejercitando sus respectivas profesiones liberales. Como no todo empleado público es un administrador, aquellos tres podrán serlo cuando practiquen el arte de administrar (White, 1926: 2-3).

La figura del directivo *senior* ya fue propuesta para Grecia, y experimentada en Argentina y Brasil. A mediados de la década de 1960, el servicio público griego estaba organizado en tres categorías (“A”, “B” y “C”), todas ellas dominadas por la rutina y el amateurismo. De modo que era necesaria una nueva categoría, pero no asociada directa ni inmediatamente con las anteriores, porque su naturaleza sería diversa. Incluso, no se llamaría categoría “D”, sino “E”. Su peculiaridad radica en que la nueva categoría no estaría situado dentro del servicio civil establecido, ni se mezclaría con las categorías existentes. De hecho, la creación de la categoría “E” daría por sentado el respeto a los derechos de las tres categorías referidas. La categoría “E” estaría integrada por 150 o 200 puestos, todos ellos sin asignación a un ministerio en particular, pues integraría un cuerpo central (Langrod, 1965: 81-84). Sería un *pool* de servidores civiles de carácter interministerial que formaría una “élite”, cuyos integrantes se podrían reemplazar periódicamente, tanto en los cargos como en los ministerios según las necesidades del servicio público. La nueva categoría sería permanente, no sólo por motivos de estabilidad de una gestión continua, sino merced a que toda reforma administrativa debe ser permanente. Asimismo, el nuevo cuerpo sería el primer núcleo de la unidad del personal administrativo, no en el interior de los ministerios, sino más bien “simbolizando la unidad del servicio civil como totalidad”.

No está de más detenernos un momento para comentar que la voz “élite” acuñada por Vilfredo Pareto, no debe dar la impresión de referir un casta cerrada y exclusiva. Pareto la definió como una categoría social formada por aquellos “que tienen los índices más elevados en el ramo en el que despliegan su actividad” (Pareto, 1919: 1297), y que en nuestro caso esa actividad es el servicio público.

La categoría “E”, que sería establecida mediante una ley específica y flexible para preveer reformas futuras, estaría dividida en dos subcategorías: la primera sería de miembros permanentes cuyo ingreso se haría a través de un examen competitivo. La segunda estaría compuesta por miembros temporales, reemplazables después de uno a tres años de servicios, que serían reclutados dentro de instituciones estatales de mayor rango, como el Consejo de Estado o la Oficina de Auditoría (Langrod, 1965: 79-80).

En el caso de la primera subcategoría, el examen de ingreso sería diseñado de tal forma que asegurara “la selección de una verdadera élite”, toda vez que los postulantes que lo aprobaran serían aceptados para desempeñarse en un periodo probatorio de dos años, antes de ingresar de manera definitiva. Una vez nombrados de manera definitiva, además de laborar con base en el sistema de movilidad interministerial, algunos servidores civiles “E” excepcionalmente podrían ocupar cargos permanentes donde el gobierno lo requiriera, por ejemplo, en los departamentos a cargo de los programas de reforma administrativa.

Lo antedicho, que son quizá las recomendaciones más importantes de Georges Langrod para el gobierno griego hace más de medio siglo, parece ser que más bien fueron adoptadas en Argentina. La “categoría E” argentina, que tomó el nombre de *Administradores Gubernamentales*, se implantó a partir de 1985 y fue uno de los primeros productos del retorno de Argentina a la vida democrática. El cuerpo fue integrado en 1993 por 170 funcionarios que detentaban profesiones de distintas disciplinas (Alfiz, 1993: 27). Con este cuerpo de servidores civiles el gobierno cuenta con colaboradores capacitados para desempeñar tareas de dirección, asesoría superior y coordinación, por medio de la Secretaría de la Función Pública. Desenvuelve sus actividades en cualquiera de los órganos de la administración pública por medio de la asignación del Presidente de la República, en atención a las áreas y proyectos que se consideren de importancia y prioridad. Su objeto es dar a los asuntos públicos elementos de unidad, integración y coherencia, para nutrir con más eficiencia a la gestión gubernamental.

En Brasil también fue creada una “categoría E” a través de un curso cuyo fruto académico fue el cuerpo de 94 *Gestores Gubernamentales*, asignados a los escalones intermedios de la administración pública con la finalidad comenzar desde allí una carrera administrativa. El proceso arrancó en octubre de 1989 cuando fue creada formalmente la *Carrera Administrativa de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental*. Los nuevos servidores civiles fueron destinados a desempeñar funciones de asesoría y dirección, como sus colegas argentinos del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (Saravia, 1990). Particularmente se adscribieron a sectores de la administración de personal, servicios administrativos, planeación organizativa, organización de sistemas, finanzas y control interno, y planeación y presupuesto. Sin embargo, inesperadamente la nueva carrera administrativa quedó suspendida en septiembre de 1989. El curso tampoco no se volvió a impartir.

En México sería oportuno y conveniente evaluar al servicio profesional de carrera. Se debe afianzar sus logros y corregir sus deficiencias. En lo que toca a la “categoría E”, debemos partir del hecho que ha sido aconsejada por la erudición y experiencia

de maestros en administración pública, así como por el resultado exitoso en un país hermano. Quizá se podría plantear su establecimiento en México. A mayor extensión de la democratización del país, junto con la multiplicación de los partidos que dan un cauce más ancho a cargos de origen electivo, posiblemente convendría meditar sobre la conveniencia de un cuerpo de servidores civiles formados expresamente para la administración pública, que brinde un concierto superior a su funcionamiento.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alfiz, Marisa Lila (1993), “Reforma Administrativa: Enfoques y Experiencias durante la Gestión del Dr. Menen”. Bodemer, Klaus (Comp.), *Reforma del Estado: más allá de la privatización*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER).
- AMEO, Órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (1925), México, números 1, 2 y 3, junio, julio y septiembre de 1925, y número 8 de julio de 1926.
- Bertrand, André et Marceau Long (1960), “L’Einsegnement Superieur des Sciences Administratives”, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. XXVI, núm. 1.
- Carbajal, Francisco (1848), “Discursos del Diputado Francisco Carbajal sobre la Propiedad de los Empleos. Plan General de Reformas de Oficinas, y Proyecto de Ley para Restituir a sus Destinos a los Empleados Que No Siguieron al Gobierno a Querétaro”, México, Imprenta de Ignacio Cumplido.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública*, V Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado [Santa Cruz, Bolivia, junio 26-27 de 2003].
- Martínez Puón, Rafael (2013), *La Profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, pp. 161-193.
- CENAP, *MAGAZINE* (1922), Órgano de la Confederación Nacional de la Administración Pública, tomo I, núm. 1, octubre 1º de 1922, pp. 1-2, 4, 14 y 16.
- Centurión, Manuel (1925), “La Escuela Superior de Administración Pública”, *Boletín de Informaciones* de la Contraloría General de la Nación, tomo I, núm. 1, marzo-abril de 1925, pp. 22-25.
- Chanes Nieto, José (1997), *Administración y política*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato.
- Ecole Nationale d’Administration* (1952), *Rapport du Directeur de l’Ecole a son Conseil d’Administration: 1945-1952*, Paris, Imprimerie National.
- Finer, Herman (1936), “Better Government Personnel”, *Political Science Quarterly*, vol. 51, No. 4, pp. 569-599

- Friedrich, Carl (1930), *"The German And The Prussian Civil Service"*. White, Leonard, *The Civil service in the modern State*, Chicago, The University Chicago Press, pp. 383-453.
- Gladden, E.N. (1952), *An Introduction to public administration*, London, Staples Press [1949].
- Gladden, E.N. (1989), *Historia de la administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública y el Fondo de Cultura Económica, dos tomos [Gladden, E.N. (1972), *A History of Public Administration*, London, Frank Cass, dos tomos].
- Gregoire, Roger (1964), *La Función pública en Francia*, Madrid, Publicación del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.
- Haro Bélchez, Guillermo (1988), *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Hintze, Otto (1966), "El Estamento de los Funcionarios". *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente [1911].
- Langrod, Georges (1959), "*Le Service International D'administrateurs*", *La Revue Administrative*, num. 69, pp. 313-320.
- Langrod, Georges (1965), *Reorganisation of public administration in Greece*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Legendre, Pierre (2000), *L'École Nationale d'Administration*, París, Éditions Mille et un Nuit.
- Laso Vallejo, Gregorio (1959), *El "Civil service" británico*, Madrid, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.
- Lefas, Albert (1930), "*The French Civil Service*". White, Leonard, *The Civil service in the modern State*, Chicago, The University Chicago Press, pp. 215-278. Translated by Leonard White.
- Ley de Presupuestos Generales (1855), diciembre 31 de 1855. Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación Mexicana*, México, vol. VIII, pp. 690-691.
- Maas, Arthur y Laurence Radway (1953), "*Gauging Administrative Responsibility*". Waldo, Dwight, *Ideas and issues in Public Administration*, New York, McGraw-Hill Book Company.
- Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove (1967), *Central administration in Britain*, London, Logmans.
- Martínez Puón, Rafael (2003), *La Profesionalización de la administración pública en México*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2013), *La Profesionalización de la función pública: ideas para Latinoamérica*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes.
- Martínez Sospedra, Manuel (1974), "Empleados, Diputados y Ministros", *Actas del III Sumposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos.

- Méndez, José Luis (1995), “La Profesionalización del Estado Mexicano: Olvidando o Esperando a Godot”, *El Cotidiano*, No. 72, sept.-oct.
- Mijares Palencia, José (1936), “Dirección General de Pensiones Civiles”. *El gobierno mexicano: su organización y funcionamiento*, México, sin datos editoriales.
- Montero Collado, Francisco (1922), “La Obra del Tiempo”, *CNAP Magazine*, núm. 1, México, octubre de 1922, pp. 5-6.
- Mortein Marx, Fritz (1935), “*Civil Service in Germany*”. White, Leonard, *Civil service abroad*, New York, McGraw-Hill Book Company, In. Monograph 5.
- Pareto, Vilfredo (1917, 1919), *Traité de sociologie générale*, Lausanne y Paris, dos tomos.
- Rives, Roberto (2000), *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés Editores.
- Saravia, Enrique (1990), *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Brasil*, Río de Janeiro, 43 p.
- Secretaría de la Función Pública, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004), *Diagnóstico de la APF Centralizada Orientado a Implementar una Reingeniería de Puestos, Funciones y Compensaciones Dentro del Marco del Servicio Profesional de Carrera* [mayo 28 de 2004].
- Sieyes (1789), “*Reconnaissance et Exposition Raisonné des Droit de L’homme et du Citoyen*”. Bonnin, Charles-Jean (1820), *Législation constitutionnelle, ou, recueil des constitutions françaises*, Paris, chez Còrrear, Libraire, dos tomos.
- Sisson, C.H. (1965), *The Spirit of british administration*, Faber and Faber LTD, [1959], 2a. ed.
- Stephen, Morse (1900), *An Account of the East India College at Haileybury (1806-1857)*, New York, The Macmillan Company.
- Waldo, Dwight (1965), “Public Administration and Culture”. Martin, Roscoe (comp.), *Públic administration and democracy*, Syracuse, New York, Syracuse University Press.
- White, Leonard (1926), *Introduction to the study of public administration*, New York, The MacMillan Company.
- White, Leonard (1935), “The British Civil Service”. White, Leonard, *Civil service abroad*, New York, McGraw-Hill Book Company, In Monograph
- Willoughby, W.F. (1927), *Principles of public administration*, Baltimore, The John Hopkins Press.

SENTIDO Y FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Eukid Castañón Herrera.¹

Los retos actuales que enfrenta la administración pública en todos sus órdenes y contextos exigen profundizar en sus orígenes y en los propósitos básicos que persigue, de esta manera será posible proponer caminos y alternativas que aseguren el desarrollo de la población de manera real, eficiente, equitativa y sostenible. Nuestro devenir histórico, político y social es un factor determinante de la administración pública. En este sentido, la trayectoria de la administración pública en las entidades federativas da cuenta de logros y asignaturas pendientes, tanto en la esfera sustantiva como en la adjetiva.

PARA HABLAR EL MISMO LENGUAJE.

Para hablar de administración pública tenemos que empezar por acotar una definición que nos permita compartir una noción común. Existen diversos acercamientos, teorías y autores que han propuesto tesis sobre lo que es administración pública. En mi experiencia, dentro y fuera de gobierno, observo que la administración pública es el arte del manejo de los recursos financieros y materiales para beneficio de la ciudadanía a través de las diversas dependencias y entidades que lo conforman y que desarrollan lo que se conocen como actividades adjetivas, para alcanzar metas que propicien seguridad, justicia y desarrollo de la población. Estas son las actividades sustantivas, las que provocan su razón de ser. Esta clasificación organiza con claridad el propósito de las intervenciones públicas y da una explicación causal de los sustentos organizativos y normativos del aparato gubernamental ante la variedad y diversidad de retos que se enfrentan en esta trinchera. Al respecto es oportuno retomar la idea de gerencia pública que propone Uvalle, quien la considera como un conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con el cuánto, el cómo

¹ Maestro en Dirección Financiera y Contraloría por la Universidad de las Américas Puebla, institución donde también estudió la licenciatura en Administración de Empresas. En el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) cursó el diplomado en Desarrollo Organizacional y Gestión del Cambio. Es asociado INAP y Presidente en el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla, A.C.

y el porqué de los recursos del Estado.² Estas son parte de las actividades adjetivas imprescindibles, que incluyen los métodos, las tecnologías y técnicas utilizadas para elevar la eficiencia en la aplicación de los recursos públicos.

¿DE DÓNDE VENIMOS?

De acuerdo con el Artículo 40 de nuestra Constitución Política, el Estado Mexicano asume una forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal. Que sea una *república* quiere decir que hay un gobierno central y varios estatales o regionales. Que sea *representativa* consiste en que para que la población pueda manifestarse, es a través de sus representantes, en quienes depositan la soberanía que esta reside originariamente en el pueblo mexicano. Que sea *democrática* significa que los representantes populares —Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Senadores, Diputados (federales y estatales) y Presidentes Municipales— son elegidos a través del voto libre y secreto. Finalmente, que sea *federal* implica una forma de organización política y territorial donde los estados o entidades de la federación son soberanos pero se reconocen como parte de un solo Estado superior unidos por un pacto federal de acuerdo con principios establecidos en la Carta Magna y donde estados y federación cuentan, cada uno, con facultades propias.

Llegar a esta forma de gobierno implicó un complejo proceso histórico, político, social y cultural que no estuvo exento de conflictos y sinsabores, pero la determinación de mexicanos ejemplares dio como resultado lo que ahora somos. Desde la etapa de Independencia hasta la Revolución Mexicana, cada momento histórico se expresó en confrontaciones ideológicas, sociales y militares, y en el que en el nivel jurídico y político produjo cambios y reformas constitucionales. Habrá que destacar que todas estas transformaciones sociales, políticas, jurídicas y culturales impactaron en la administración pública, en tanto ésta tiene como uno de sus ejes centrales fundamentos jurídicos constitucionales que delinear sus ámbitos de competencia, sus objetivos y sus funciones.

En 1824, en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana quedaron asentadas las bases y características que dan forma al esquema republicano, representativo, popular y federal:

² Ricardo Uvalle, “Objetivo y alcance de la administración pública”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 6, 1991.

Art. 5: La nación adopta para su gobierno la forma de república.

Art. 6: Sus partes integrantes son estado independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.

Este documento es el antecedente inmediato de la Constitución de 1857, resultado del triunfo de la república liberal, aunque fue hasta 1867, ya derrotada la intervención francesa y con ella el Segundo Imperio, cuando logra restaurarse la república y sus instituciones empiezan a operar formalmente. Sin embargo este orden fue momentáneo porque instaurado el porfiriato durante tres décadas, hubo que esperar hasta la Revolución Mexicana para promulgar la Constitución de 1917, y darle vigencia al verdadero sufragio efectivo.

Un Estado federal remite al vocablo latino *foedus* o *federare*, que significa “unir” o “alianza”, lo que implica que está formado por varios estados unidos a través de un pacto federal.

Este pacto federal se ha ido desarrollando a lo largo de la historia para consolidar un Estado caracterizado por la descentralización y la distribución del poder; por el reparto de atribuciones legales, administrativas y financieras a las entidades federativas y a los municipios. Hoy el federalismo en México se vive como una forma de organización y ejercicio del poder sustentado en un Estado de derecho democrático que respeta la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos estatales.

Los integrantes de la federación son entidades que por su carácter soberano, democrático y representativo cuentan con personalidad jurídica propia, con autonomía financiera y fiscal y, a la vez, mantienen la unidad nacional.

Aunque hace más de siglo y medio la nación mexicana fue reconocida como una república, debido a nuestra pausada transición del centralismo (desde el régimen colonial hasta la construcción de un verdadero federalismo con un régimen político presidencialista, con autonomía de poderes públicos y con participación municipal y de las entidades federativas), es hasta 1999 cuando se disuelve uno de los vestigios característicos del régimen centralista que imperaba en el país: la toma de decisiones y la ejecución de acciones a partir de un régimen político unitario y vertical. A través de una reforma constitucional —que, por cierto, no fue iniciativa del Poder Ejecutivo, sino de varios diputados de diversos partidos políticos de la LVII Legislatura— se le reconocen al municipio atribuciones que lo constituyen formalmente como un orden de gobierno autónomo y con tres características fundamentales:

1. Se reconoce como una parte integrante de los estados libres y soberanos que replica la forma de gobierno republicano, representativo y popular.
2. Se considera la base de la división territorial de los estados.
3. Es la instancia más inmediata de jurisdicción y de ejercicio de poder público. El municipio es la concreción del esquema descentralizador que transfiere la toma de decisiones a una autoridad menos general y más cercana a la ciudadanía.
4. Es la unidad básica de la organización administrativa de los estados de la federación, en la que se reproduce el orden estructural, orgánico y funcional de la administración pública para atender los intereses comunitarios de una población asentada en una circunscripción territorial específica.³
5. Se considera *libre* según el primer párrafo del Artículo 115. A diferencia de los estados que, además de libres, son soberanos, el municipio queda subordinado al estado de la república del que forma parte. Se trata de una estructura de gobierno que posee un ámbito competencial diferente al federal y al estatal, sin que por ello se pueda hablar de una descentralización administrativa.⁴

La reforma de 1999 al Artículo 115 es particularmente trascendente porque reconoce al municipio como un orden de gobierno, se le establece un marco competencial exclusivo y se fortalece su facultad reglamentaria. Esto coloca a los municipios y a los estados en una posición de relativa autonomía frente a la federación y permite que sus gobiernos adecuen sus intervenciones y políticas públicas a la realidad inmediata de su población⁵.

EL PACTO FEDERAL.

Al hablar de federalismo es ineludible acudir al texto del Artículo 133⁶ constitucional que establece la supremacía constitucional y su relación con el pacto federal. El Artículo 41, relativo a este pacto, se vincula con el Artículo 124 de la Carta Magna, sobre el surgimiento de la Federación a través de la unión de todos los estados, los cuales determinarán las facultades de la federación conforme al pacto federal:

³ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México 1997, Ed. Porrúa.

⁴ Acosta, Romero. Miguel, *Teoría general de derecho administrativo*, México, 1972, UNAM.

⁵ Jorge Fernández Ruiz, “La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional”, en revista *Cuestiones Constitucionales*, núm. 4, 2001, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm#N3>

⁶ Art. 133 Constitucional: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Art. 41: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Con este orden federalista quedan manifiestas dos exigencias simultáneas del sistema: la autonomía de gestión, de gobierno y de administración, insertas en un proyecto de nación con instrumentos e intenciones de coordinación y unión.

Un Estado federal se define como una entidad con: 1) Autonomía democrática, o sea la facultad de los habitantes de las entidades federativas para designar a los titulares de los órganos de gobierno. 2) Con autonomía constitucional, referente a que los estados tienen la atribución de organizarse jurídicamente mediante una constitución local, pero sin contravenir la Carta Magna. 3) Con autonomía legislativa, administrativa y judicial respecto de las materias que no se hayan asignado al gobierno federal. 4) Participación de los estados en la designación de los titulares del Poder Legislativo federal, así como en el proceso de modificación de la Constitución General de la República.⁷

Para Jorge Carpizo un Estado federal es en el que una constitución crea dos órdenes delegados y subordinados, pero coordinados entre sí: el de la federación y el de las entidades federativas; estas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno. Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales, tal como lo refiere el maestro Máximo Gámiz en su libro.⁸

Otra característica que delinea Carpizo es que las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades y además intervienen en el proceso de reforma constitucional. Para ello los Estados miembros de la federación cuentan con su propia constitución, su órgano legislativo y su tribunal superior de justicia, así como su propio sistema de organización administrativa, bajo la responsabilidad de un gobernador elegido por el voto popular.

⁷ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1999.

⁸ Gámiz, Parral., Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 2000

FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y ACTIVIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Guardando las proporciones y respetando los ámbitos de competencia, cada orden de gobierno se somete a procesos decisores complejos que responden a problemas particulares del contexto local, e incluso a exigencias colectivas que son resultado de una tendencia global. En este sentido es evidente que la evolución del pacto federal ha tenido un efecto cascada sobre las entidades federativas y los municipios.

Las características que definen a los titulares del Poder Ejecutivo en las entidades federativas están basadas en los mismos principios y elementos que se incluyeron en la Constitución de 1917 para la Presidencia de la República. Así, los homólogos estatales reflejan las condiciones propias del presidencialismo: los gobernadores acceden al poder mediante voto directo del pueblo, desempeñan su encargo durante seis años y no tienen posibilidades de reelegirse.

Sin embargo, la distribución de competencias y la diferenciación en las materias de intervención de cada orden gubernamental delimita su actuar conforme lo dispone la Constitución. En principio se puede afirmar que la división de funciones entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal, municipal) se concibió para facilitar a los mexicanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Se fundamenta en el propósito de que los titulares de los tres órdenes de gobierno se coordinen entre sí para proporcionar mejores servicios y cumplir más eficiente y eficazmente con sus respectivas funciones, particularmente en los casos en que existen facultades concurrentes. Evidentemente las funciones que se ejercen en el aparato público, en cualquier orden de gobierno son multidisciplinarias y de diversa naturaleza atendiendo a su origen, su propósito, las jerarquías involucradas, etcétera. Jorge Witker hace una útil distinción entre funciones políticas, delegación política, funciones administrativas y delegación administrativa.⁹

- La función política del gobierno corresponde a los actos de gobierno, a la orientación de la política general del gobierno, como la orientación del Plan Nacional de Desarrollo, designación o remoción de funcionarios, etcétera.
- La delegación política consiste en la transmisión del ejercicio de facultades de un órgano a otro para realizar diversas tareas, siempre bajo la supervisión del ente que delega, sea Presidente, Gobernador, Secretario de Estado, etc. Así nacen la Secretaría General de Gobierno, la Oficialía Mayor de Gobierno, la Secretaría de Educación Pública, etcétera.

⁹ Witker, Jorge, *La administración local en México*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986.

- La función administrativa consiste en todo lo necesario para ejecutar las leyes a través de actos jurídicos, llevados a cabo por la administración pública, así como todo lo tendiente a mejorar las normas de desarrollo a través de la organización, integración, control y competencias definidas para la óptima realización del fin público.
- A la delegación administrativa corresponden aquellas facultades que el titular del Estado delega u otorga a los funcionarios de la administración pública local en el desempeño de las funciones.

En contraste, en la clasificación de actividades sustantivas y adjetivas de la administración pública es posible distinguir de manera particular el impacto de cada vertiente en función de los objetivos alcanzados. Las actividades sustantivas son la razón de ser de la administración pública, sus objetivos inciden de manera directa en las condiciones de vida de la ciudadanía, como la cobertura de servicios públicos, la focalización de programas sociales, la aplicación de políticas públicas, la creación de infraestructura, la seguridad pública, la educación, entre otros. En este rubro se puede hablar, por ejemplo, del impacto social del gasto de inversión del presupuesto público.

Las actividades adjetivas de la administración pública están constituidas por los trabajos de gestión y organización de recursos, son las tareas que responden a los *cómo* de las actividades sustantivas; en ellas se incluyen los esfuerzos de negociación, vinculación y diplomacia en todos los niveles, formales o no, como la firma de convenios y reuniones intersectoriales, los lineamientos de adquisiciones, los esquemas de financiamiento, la organización de las agencias del Ejecutivo y los procesos de planeación. Estas actividades constituyen el marco indispensable para concretar las funciones sustantivas.

Desde esta perspectiva es relevante la proporción que tiene el gasto de operación destinado a los quehaceres adjetivos en relación con el gasto de inversión. Aunque este análisis no refleja con precisión el impacto que tiene cada tipo de gasto en la generación de bienestar y desarrollo de las personas, ofrece elementos para conocer el destino de las erogaciones cuando se trata de solventar carencias o incrementar el capital humano de la población.

Con este enfoque se pueden reconocer logros significativos y retos pendientes en cada categoría. La coordinación alineada, consistente y permanente entre los tres órdenes de gobierno en algunos temas, como las estrategias de combate a la pobreza, que pone de manifiesto el éxito en la organización adjetiva para el logro sustantivo de un objetivo común. De la misma manera ha sucedido en las acciones emprendidas en el

campo de la salud con la afiliación al esquema del Seguro Popular, por ejemplo, o en las campañas de alfabetización, que permean hasta las estructuras menos beneficiadas en comunidades alejadas.

Entre las asignaturas pendientes en materia adjetiva queda, sin duda, el asunto de consolidar procesos, mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas y transparencia que ofrezcan información útil y completa sobre la pertinencia de las políticas públicas que se aplican en los tres órdenes de gobierno.

La figura de la “contraloría social” impulsada por la Secretaría de la Función Pública en años recientes es un esfuerzo significativo para conjugar la participación de autoridades federales, estatales y municipales, según corresponda, y la población beneficiaria que promueve la vigilancia activa y corresponsable en la actividad pública.

Estos son parte de los esfuerzos encaminados a acercar al gobierno federalista de México a un modelo de gobierno abierto que, a la par de incorporar innovaciones y canales tecnológicos, permitan la apertura real de información y decisiones a la ciudadanía.

Al respecto, es oportuno cuestionar si las actividades encaminadas a *abrir* el gobierno, en particular la instrumentación de canales y el andamiaje normativo dedicados a la apertura de decisiones públicas, se consideran adjetivas o sustantivas, en el entendido que el fortalecimiento de la ciudadanía a partir del empoderamiento que motive la acción decidida e informada es, *per se*, el objetivo último del modelo.

Éste es, sin duda, uno de los retos más importantes que enfrenta la administración pública en este tiempo; es responsabilidad del Estado diseñar y aplicar mecanismos adjetivos de participación y propiciar y cuidar las dinámicas electorales que aseguren decisiones democráticas.

Así, por condiciones creadas en el contexto de la globalización, es pertinente reconstruir un orden de relaciones entre poderes, órganos, agencias, regiones, incluso naciones, que permita reconocer y dar respuesta a los parámetros y demandas transversales de sociedades y aparatos de gobierno de diversas latitudes y tradiciones.

En síntesis, los retos actuales para la administración pública son tan complejos y variados como los que enfrentan las naciones y el mundo. Los aspectos cuantitativos y cualitativos de las transformaciones mundiales tienen impactos de todo tipo en nuestras localidades. La administración pública ya no se reduce a un contexto local; ya no es sostenible ni posible mantenerse al margen de dinámicas de intercambio y exigencias que aseguren la incorporación de lineamientos globales de crecimiento y desarrollo. Pocos hubieran podido imaginar hace cincuenta años que la dinámica mundial de la

industria automotriz nos llevaría como país a ocupar el destacado lugar que México tiene ahora o que los estados mexicanos estemos compitiendo entre nosotros, y con localidades de otras naciones, para asentar plantas y *clústeres* en nuestros territorios.

Cada una de estas situaciones implica fuertes retos para la administración pública que rebasan visiones estrechas, localistas, y exigen una apertura conceptual acorde con nuestros tiempos. Porque, así como el desarrollo tecnológico y científico contribuyó a crear una sociedad realmente mundial, en paralelo, nuestras sociedades locales exigen hoy condiciones de vida material, cultural y de bienestar que también se han generalizado.

Participamos ya en una nueva etapa histórica que rebasa fronteras internas y externas; somos testigos de transformaciones inusitadas. La administración pública ocupa un lugar relevante, axial, en esta dinámica. Creo que frente a este torrente de innovaciones tecnológicas, metodológicas, organizativas, financieras, etc., en esa nueva visión la administración pública no se debe confundir cuáles son sus funciones sustantivas y cuáles las adjetivas. De esta manera se podrá adoptar y adecuar métodos, instrumentos y prácticas que contribuyan con eficacia a alcanzar sus metas. Porque no obstante los cambios, innovaciones y transformaciones actuales y futuros, las funciones sustantivas son y seguirán siendo las que caracterizan su naturaleza, las que le dan su sentido y razón de su ser.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel (1972). *Teoría general de derecho administrativo*, México: UNAM.
- BURGOA, Ignacio, (1999). *Derecho constitucional mexicano*, México: Ed. Porrúa.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- DE LA FUENTE GUERRERO, Sara C. “Las Constituciones de México”. México: Ed. INAH, 2003
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (2001). “La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional”, en revista *Cuestiones Constitucionales*, núm. 4, 2001, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm#N3>
- Gámiz Parral., Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 2000
- FRAGA, Gabino (1997). *Derecho administrativo*, México: Ed. Porrúa.
- UVALLE, Ricardo (1991). “Objetivo y alcance de la administración pública”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm, 6
- WITKER, Jorge (1986). *La administración local en México*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL URBANA Y RURAL EN CHIAPAS.

Harvey Gutiérrez Álvarez.¹

INTRODUCCIÓN.

La administración pública municipal en Chiapas, en los últimos años ha tenido un desarrollo organizacional muy importante, pero aún no es suficiente para alcanzar los niveles de progreso de los municipios de otros estados, sobre todo los que se ubican en las mesoregiones norte y occidente de la república mexicana.

La globalización ha permeado las fronteras de todos o casi todos los países, y sin lugar a dudas, ha incidido en sus diferentes grados de desarrollo. Su interrelación se gesta en un plano global pero se vive, se siente y padece en la escala local porque es ahí donde el crecimiento y desarrollo es desigual para las y los ciudadanos. El fenómeno de la globalización sorprendió en tiempo y forma a los municipios urbanos y rurales de Chiapas, prácticamente los relegó, de acuerdo al estudio “Medición de Pobreza de los Municipios de México, 2010” del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en la lista de los diez municipios con mayor porcentaje de pobreza figuran: Aldama, San Juan Cancuc, Chalchihuitán, San Andrés Duraznal, Santiago El Pinar y Sitalá fluctuando entre 97.3% y 96.5% de pobreza; y de éstos San Juan Cancuc, Chalchihuitán y Aldama se ubican dentro de los diez municipios con mayor pobreza extrema de todo el país.

Bajo esa premisa, la presente descripción explora un campo resentido que se caracteriza por impulsar el desarrollo de los sectores más vulnerables para hacerles justicia, precisamente con los principios actuación de la administración pública. De ahí que partiré citando la importancia de la gobernanza y gobernabilidad en la administración pública municipal, partiendo del origen del municipio y del gobierno municipal, de la

¹ Es Licenciado en Contaduría Pública, Diplomado en Finanzas, en Proyectos de Inversión y en Habilidades Gerenciales. Maestro en Administración y en Alta Dirección. Fundador de la Universidad Valle del Grijalva y del Centro de Estudios Profesionales del Grijalva, en Tuxtla Gutiérrez. Fue miembro activo de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES); y de la Asociación de Instituciones Particulares de Educación Superior en Chiapas (ASINPES), la cual presidió de 1997 al 2000. Por elección popular, fue Diputado Local de la LXIV Legislatura, por el XIII Distrito de Chiapas, para el periodo Noviembre de 2011 a Septiembre 2012. Es miembro fundador del Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas, A. C., donde fungió como Secretario Ejecutivo y además Miembro del Consejo Consultivo, de 1991 a 1993. Actualmente es el Presidente del Consejo Directivo para el periodo 2013-2016. Es Diputado Federal de la LXII Legislatura, por el IV Distrito del estado de Chiapas. En la que forma parte de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, de la Comisión de Turismo y de la Comisión de Ganadería, desde donde apoya al desarrollo estatal y nacional a través de las diversas gestiones e iniciativas.

integración del ayuntamiento, de los servicios públicos municipales, de los derechos humanos, de la burocracia y de los efectos de la globalización en los municipios de Chiapas; de igual forma, abordaré el proceso evolutivo de la gobernabilidad y sus discrepancias en el equilibrio social del estado.

1. EL MUNICIPIO.

1.1 ANTECEDENTES.

El municipio es una de las figuras públicas más antiguas del mundo.²

Hernán Cortés, fundó el primer ayuntamiento en las nuevas tierras descubiertas en la Villa Rica de la Veracruz; desligándose de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego Velázquez; iniciando formalmente la conquista, al crear los primeros gobernantes de lo que después sería la Nueva España.³

Sin embargo, para comprender la naturaleza e idiosincrasia de los municipios de Chiapas, es necesario remitirnos a todos aquellos factores que le dieron forma a este estado, desde el mismo momento de la conquista.

Cuando los españoles llegaron en el siglo XVI a territorio estatal, se encontraron con pueblos de mayenses, zoques y chiapanecas. Todos fueron sometidos entre 1524 y 1530. Sólo los lacandones resistieron hasta 1695, y con ello el actual territorio de Chiapas quedó completamente ocupado por europeos. Los conquistadores de Chiapas fueron: Luis Marín, Pedro Portocarrero, Diego de Mazariegos, Francisco Gil Zapata y Gonzalo Dávila. A partir de 1528, con la fundación de la primera villa de españoles en el Valle de Jovel, se inicia el periodo colonial. Los indios fueron esclavizados y sometidos al pago de tributo y al trabajo forzado. El contacto con los europeos trajo a la población enfermedades desconocidas cuyas epidemias la diezmaron terriblemente; la población indígena descende drásticamente también por las recurrentes hambrunas. Los soldados conquistadores se fueron convirtieron en encomenderos⁴ (INAFED, 2010).⁵

El estado estaba dividido en dos provincias: la de Chiapa y la del Soconusco. La primera administrada por alcaldes mayores y la segunda por una gobernación

² Galeana, Patricia, El municipio en México, compendio de ponencias realizado por el Archivo General de la Nación, el Centro de Desarrollo Municipal y la Secretaría de Gobernación, México 1996, p.17.

³ Rabasa O., Emilio y Gloria Caballero, Mexicano: ésta es tu Constitución, Comentarios al Artículo 115 Constitucional, decimoprimer edición. México 1997, pp.323-329.

⁴ INAFED (2010). *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México "Chiapas"*. Instituto para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Obtenido de <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM07chiapas/>

⁵ INAFED (2010), *Op.Cit.*

autónoma, ambos auxiliados por un buen número de funcionarios menores dedicados a cobrar el tributo, administrar la justicia, supervisar el cumplimiento de la legislación colonial, el repartimiento, entre otras funciones.

La integración socio-racial de negros, indios y españoles daría fisonomía a la población chiapaneca, pero sobre todo en el ámbito cultural, el sincretismo sería todavía más notable diferenciando a unas regiones de otras. La herencia más notoria y trascendente de los africanos fue indudablemente la marimba, su música expresa la convivencia de dos culturas despojadas de su libertad: la india y la africana (Gavito, 2012).⁶

A finales de la Colonia, Chiapas entró en una crisis política y económica. La primera fue provocada por el cambio en la administración de las provincias; el sistema de alcaldías mayores fue sustituido por el de intendencias (por primera ocasión el Soconusco paso a formar parte de Chiapas) y generó inconformidad entre las élites gobernantes de aquel tiempo, pues el control que ejercían sobre la fuerza de trabajo de los indios disminuyó. Por si fuera poco, comenzó a expresarse una inconformidad contra las autoridades de la Capitanía General de Guatemala, por el abandono en que mantenía a Chiapas.

En efecto, Chiapas padecía, como consecuencia de la implantación del sistema colonial, un doble aislamiento: el de la capital de la Nueva España y de Guatemala; y por el lado interno la falta de comunicación era motivada por las escasas vías de comunicación entre aldeas, un tanto provocada por la situación geográfica, pero también por lo poco atractiva que resultaba la economía chiapaneca para los españoles. El auge de negocios y riqueza en ese tiempo se centraba en la minería y en actividades extractivas, acciones que se realizaban principalmente en el centro del país, en estados como Guanajuato, Zacatecas, Guerrero y San Luis Potosí. Ello hacía menos atractivo el trabajo en Chiapas (Álvarez, 1996).⁷

De ahí surge también la idea de independizar a la provincia, no sólo de España sino también de Guatemala. Los frailes Ignacio Barnoya y Matías de Córdova la promovieron en Comitán, donde se proclamó el 28 de agosto de 1821. Días después, otras ciudades proclamaron su independencia hasta llegar a doce delegaciones, que constituyeron un gobierno provisional, mismo que, comenzó las gestiones para unirse al imperio mexicano de Iturbide. Después de la caída de Iturbide, la disolución del imperio y una efímera vida independiente, los chiapanecos a través de un plebiscito decidieron incorporarse a la República Mexicana, hecho que se proclamó el 14 de septiembre de 1824.

⁶ Gavito, S. (20 de julio de 2012). Los negros y el mestizaje en Chiapas. *El Heraldo de Chiapas*. Obtenido de <http://www.oem.com.mx/elheraldodechiapas/notas/n2624512.htm>

⁷ Álvarez, F. (1996). *Capitalismo, el Estado y el Campesino en México. Un Estudio sobre la Región del Soconusco*. México: Universidad Autónoma de Chiapas.

Al finalizar la época colonial, en Chiapas la sociedad se desenvolvía en varios universos bastante separados el uno del otro: por un lado los pueblos de indios; por otro las poblaciones mestizas y finalmente las villas de los españoles. De las dos últimas surgieron los ciudadanos que condujeron la independencia de la provincia de Las Chiapas, de España en 1821 y de Centroamérica en 1824. La primera forma para la toma de decisiones del naciente Estado independiente, fue la conformación de “cabildos abiertos” en las cabeceras municipales regionales e integrados por habitantes notables.

Este primer proceso de participación ciudadana fue controlado por las esferas más altas en el poder, manipulando las elecciones para mantenerlo. La experiencia mostró con toda crudeza, la división y contraste existente entre las diversas regiones y el antagonismo de clases y razas presente en el territorio. La región del Soconusco llegó a separarse y durante 20 años, fue parte de la joven república centroamericana, antes de aceptar finalmente su unión a la federación mexicana en 1844 (INAFED, 2010).⁸

La situación económica del Estado cambió muy poco con la anexión a México, donde la inestabilidad política fue en aumento por la lucha entre federalistas y centralistas durante el segundo cuarto del siglo XIX. La vida de los chiapanecos giraba en torno de cuatro centros urbanos: Ciudad Real, Chiapa, Tuxtla y Comitán. Los poderosos de estas cuatro ciudades, iban expandiendo su poder territorial gracias a que las leyes coloniales estaban en manos de particulares que favorecía el empoderamiento de un solo sector social. El proceso de expansión, muy frecuentemente se dio por el despojo a las comunidades indígenas y la apropiación de tierras antes propiedad del clero.

Entre 1941 y 1970 Chiapas vive un periodo de estabilidad, pero los retos eran muy grandes debido a las condiciones de incomunicación imperantes que producía aislamiento y que a su vez despertaba actitudes localistas y regionalistas y los enormes rezagos sociales. La incomunicación no permitía el tránsito de personas y mercancías, obligaba a que cada región e incluso algunos municipios debían autoabastecerse material y culturalmente favoreciendo el regionalismo y localismo (INAFED, 2010).⁹ En este periodo se logra mayor integración económica con el país y Guatemala, surgiendo además un nuevo actor social, el ejidatario.

Entre 1970 y el año 2000 la sociedad chiapaneca cambió radicalmente, pues la estructura agraria favoreció al sector de ejidatarios y comuneros. Los pueblos indios, antes sólo considerados como parte del paisaje, emergen en un rol protagónico central. El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el primero de enero de 1994, es la expresión del despertar indígena. La alternancia de partidos en el poder,

⁸ *Ídem.*

⁹ INAFED(2010), *Op.cit.*

sintetiza en la lucha y aspiraciones por un cambio democrático y pacífico en Chiapas pero que no acaba de consolidar el modelo de desarrollo.

Desde entonces, si bien en cada uno de los sucesivos gobiernos se han realizado los cambios considerados pertinentes para resolver los múltiples y complejos problemas que afectan al país y para alcanzar un grado de desarrollo que beneficie a toda la población, también es cierto que en gran parte aún quedan muchos problemas por resolver, otros han surgido y más seguirán surgiendo. Los beneficios de la llamada modernización aún no llegan a muchas regiones del país ni a una gran cantidad de sectores de la población.

Durante el *porfiriato*, Chiapas y Guatemala tenían conflictos desde la anexión a México, el gobierno *porfirista* intervino para buscar la solución, ya que eran muchos los intereses económicos en juego. En 1882, se firma el Tratado de Límites entre México y Guatemala mediante el cual se transfieren los derechos del Soconusco y Chiapas a la nación mexicana, ratificándole como un estado más de la Federación en 1890 (Memorias, 2014).¹⁰

La capital de estado que desde 1528 estaba en Ciudad Real (San Cristóbal de Las Casas), se traslada a Tuxtla en el año de 1892; provocando un enorme resentimiento entre tuxtlecos y sancristobalences, que duraría varias décadas y generaría varios enfrentamientos.

La estructura administrativa en el estado de Chiapas se fue transformando desde que era una provincia. Thomas Louis Benjamín (1990), describe que en 1767, Chiapas, era una provincia integrada por dos alcaldías mayores Chiapas y Soconusco, ambas subordinadas al gobernador de Guatemala y que a su vez lo era de la Corona Española quien nombraba a los alcaldes o regidores hasta 1786.

Después de la colonización en 1790,¹¹ la división del territorio consistía en tres Partidos: Ciudad Real, Tuxtla y Soconusco, nombramiento también designado por el Rey Carlos III. Posteriormente se llamarían provincias a Ciudad Real y Tuxtla y Unidad Administrativa del Soconusco en administrativa. Ambas provincias tenían un gobernador intendente que residía en Ciudad Real (hoy San Cristóbal de las Casas), cuyos nombramientos venían de España.

¹⁰ Memorias de México (03 de junio 2014) “1882 *Tratado de Límites entre México y Guatemala*”. Tratados y Convenciones Tomo I. Secretaría de Relaciones Exteriores. México. P. 365. de Memorias de México Sitio web: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/5RepDictadura/1882TLG.html>

¹¹ Enciclopedia de los Municipios de México. *Estado de Chiapas (10 de julio de 2014)*. INAFED Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. SEGOB Secretaría de Gobernación. Obtenido de <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM07chiapas/Gobierno.html>. Robles Solís, Enrique. (2003). *Constitución Política del Estado de Chiapas Comentada*. Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez.

La primera estructura administrativa de gobierno en Chiapas, es de 1822, cuando se disuelve el primer imperio por Agustín de Iturbide y se crea la primera Junta Constituyente, con la finalidad de elaborar una Constitución. Para 1823, Chiapas era una provincia autónoma, gobernada por una Junta Suprema Provisional, integrada por un representante de cada uno de sus 12 partidos o departamentos en que se dividía el Estado (Castro, 2008).¹²

En 1837, mediante decreto, se divide el territorio chiapaneco en cinco distritos: Centro (San Cristóbal), Sur (Comitán), Norte (Chilón), Oeste (Tuxtla), y Noroeste (Chalputenango). Cada uno de estos distritos, a su vez se dividía en cabeceras y sus respectivos partidos (Robles, 2003).¹³

Otra modificación vendría en 1849, cuando la VI Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado de Chiapas (1849-1851), dividió el territorio chiapaneco en siete departamentos cuyas cabeceras sería: San Cristóbal de las Casas, Comitán, Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, Pichucalco, Villa del Palenque y Villa de Chiapa (Robles 2003).¹⁴

En 1882, se crea el departamento de “El Progreso”, con los municipios de Copainalá, Chicoasén, Tecpatán, Quechula, Magdalenas, Ocotepec, Coapilla, Tapalapa, Pantepec, San Bartolomé, Solistahuacán, Tapilula e Ixhuatán. En ese mismo año, Chiapas quedó dividido en doce departamentos: San Cristóbal, Comitán, La Libertad, Chiapa, Tuxtla, Tonala, Soconusco, Pichucalco, El Progreso, Simojovel, Chilón y Palenque, que se encontraban distribuidos 124 municipalidades.

Cada departamento era controlado por un jefe político que era nombrado directamente por el gobernador del Estado y avalado por el presidente de la República mexicana, estas jefaturas políticas desaparecieron en 1915 con el triunfo de la revolución.

La década de los ochenta se caracteriza por una importante entrada de compañías extranjeras a Chiapas, entre ellas las compañías deslindadoras tales como la de Luis Hüller y Cía y Mexican Land and Colonization Company, que en el ámbito nacional tenían fama de monopolizadoras de tierras baldías y acaparadoras de tierras comunales indígenas, que fue, efectivamente, lo que hicieron en Chiapas (Fenner, 2007).¹⁵

Desde la época colonial, en Chiapas las tierras más fértiles estaban ocupadas por la

¹² Castro A. José Luis. (2008). *Independencia y Federación de Chiapas a México*. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. 19-09-2008.

¹³ Robles, Enrique. (2003). *Constitución Política de Chiapas Comentada*. Tuxtla Gutiérrez Chiapas, México: Gobierno del Estado de Chiapas.

¹⁴ Robles, Enrique. (2003). *Op. Cit.* 217. Castro A. José Luis. (1984). *Op. Cit.* 18.

¹⁵ Justus Fenner (2007) *Pérdida o Permanencia: El Acaparamiento de las Tierras colectivas en Chiapas durante el Porfiriato*. Un acercamiento a la Problemática desde los Expedientes del Juzgado de Distrito (1876-1910). PROIMMSE-IIA-UNAME. Revista Pueblos y Fronteras Digital No. 3. Tierra y Población en Chiapas.

iglesia y los terratenientes, con la entrada del capitalismo, las tierras más fértiles pasaron a manos de los hacendados en su mayoría inversionistas extranjeros. La producción agropecuaria, principalmente el café, se incrementó por las inversiones extranjeras, particularmente alemanas, que aprovecharon las grandes facilidades brindadas por el régimen porfirista.

Con el propósito de promover la agricultura y favorecer el comercio exterior, el gobierno de Díaz, promulgó leyes para bajar los precios de las tierras con gran potencial productivo (Thomas, 1990).¹⁶ En 1883, Ley de terrenos baldíos, manda a deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional para el establecimiento de colonos. Con esta ley favoreció a los extranjeros con residencia en México.¹⁷ Los inversionistas se vieron beneficiados pues la Ley levantaba toda clase de restricción para adquirir tierras, las que pagaron a cinco centavos por hectárea, las de primera calidad; a tres centavos las de segunda y a dos centavos las de tercera (Thomas, 1980).¹⁸

De esta manera, entre 1867 y 1910, al amparo de esa Ley, en Chiapas el gobierno federal otorgó 1489 títulos de superficie de terrenos, mismos que avalaban a 316 mil 300 hectáreas, que fueron vendidas y adquiridas en su mayoría por extranjeros.

La inmigración extranjera en Chiapas, también ayudó a marcar diferencias sociales y económicas entre las regiones. El avance económico, favoreció a unos pocos, entre ellos a los extranjeros. Las desigualdades entre ricos y pobres así como las diferencias sociales se agudizaron. La concentración de la riqueza, las tierras y las oportunidades del progreso también fue desigual en el país. La población ocupada en la agricultura era del 69% en 1895, en ese tiempo era pocos los peones que a partir del acaparamiento de tierras por hacendados y la pérdida de tierras.

Dadas estas condiciones, el estado de Chiapas tuvo a bien forjarse su propio futuro, con diversas fuerzas internas y externas, sociales y administrativas, creando y redefiniendo todo un aparato administrativo que se ha encargado de llevarlo al estadio en el que hoy se encuentra.

¹⁶ “La exportación de este producto significaba el ingreso al estado de millones de pesos cada año, contribuyendo así de manera significativa al incremento de la inversión agrícola y del comercio exterior” Thomas, B. (1990). *Op. Cit.* 58.

¹⁷ Memorias de México. (03 de junio del 2014) *1883 Ley sobre terrenos baldíos, mandando deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional, para obtener los necesarios para el establecimiento de colonos* (Diciembre 15 de 1883). Memorias de México Sitio web: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/5RepDictadura/1883LTB.html>

¹⁸ Thomas B. (1980). *El trabajo en las Monterías de Chiapas y Tabasco 1870 – 1846*, Central Michigan University, en, Revista Historia Mexicana, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México, volumen 30, número 4, abril-junio, 1981.

1.2 DEFINICIÓN DE MUNICIPIO.

Existen múltiples definiciones del municipio, pues es un tema que ha sido objeto de estudio e investigación de varios autores juristas y de otras profesiones. Ante esto, mencionaremos algunos de los conceptos más claros sobre esta trascendental figura.

En el Diccionario Jurídico Mexicano editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, encontramos que el Municipio proviene del latín *municipium* y es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, municipios, estados y federación.¹⁹

Así mismo, se considera al Municipio mexicano como una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines de autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.²⁰

Con respecto a Ley Orgánica Municipal de Chiapas, establece que el Municipio Libre es una Institución de orden público, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, constituido por una comunidad de personas, establecida en un territorio determinado, cuya finalidad consiste en promover la gestión de sus intereses, proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar los servicios básicos que ésta requiera. De esta definición observamos notoriamente los elementos que componen al Municipio, siendo los siguientes:

- *Un territorio.* Se trata del lugar o sitio donde se asentará la población y realizarán sus actividades, así como el ámbito espacial dentro del cual ejerce el mismo su poder político. Sin territorio no puede haber municipio.
- *La población.* Conjunto de personas que viven en el territorio de un municipio. Se trata de la base humana del municipio, constituye el elemento sustancial de la inquebrantable realidad sociológica formativa del municipio.
- *El gobierno.* Se encarga de dirigir, administrar, mandar o conducir las acciones de una comunidad, siendo el órgano de representación popular encargado de estas tareas el Ayuntamiento.

1.3 CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS.

En el Manual de Administración Municipal publicado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en 1980, se clasifica

¹⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 2004, Porrúa Tomo III, pág. 2166.

²⁰ Robles Martínez Reynaldo, El municipio, Porrúa, México, 2002, p. 31.

a los municipios en cuatro tipos, considerando para esto su tamaño, su importancia, nivel de desarrollo, total de habitantes, y otros aspectos; clasificación que tuvo como objetivo atender de manera pertinente las necesidades de los municipios según sus características:²¹

a) Municipios metropolitanos.

- Tienen alta densidad de población y tienden a formar una continuidad geográfica con otros municipios o entidades.
- Cuentan con su órgano de gobierno (Ayuntamiento), el presidente municipal, dos a tres síndicos y doce a quince regidores.
- Cuentan con todos los servicios públicos pero la eficiencia de los mismos no siempre corresponde a la demanda de la población.
- Los sectores en que la población desarrolla sus actividades son en la prestación de servicios y en la industria mediana y grande.
- Brindan la educación de preescolar hasta la superior, ofrecen atención médica en centros de salud urbanos, cuentan con grandes mercados y centrales abasto.

b) Municipios urbanos.

- Tiene alta densidad de población que se distribuye en grandes, medianas y pequeñas comunidades.
- Su Ayuntamiento está integrado por un presidente municipal, dos a tres síndicos y más de diez regidores.
- Brinda todos los servicios públicos a casi todas las comunidades.
- La población se dedica a la prestación de servicios, industria mediana o grande y ocasionalmente a la ganadería y agricultura.
- Cuentan con centros de salud, centros educativos de preescolar hasta superior y grandes mercados.

c) Municipios semi-urbanos.

- Presentan baja y media densidad de población.
- Su Ayuntamiento se integra por un presidente municipal, un síndico y de ocho a diez regidores.
- En cuanto a los servicios públicos, cuentan con agua potable, energía eléctrica y ocasionalmente alcantarillado y alumbrado público.

²¹ Jaime Orozco Barbosa. Tipología de los municipios en México, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Número 42-43-44. ISSN 0185-8599. 1993.

- La agricultura, ganadería, pequeña y mediana industria y algunos servicios, figuran entre las actividades preponderantes.
- Se imparte educación preescolar, primaria, y ocasionalmente secundaria y bachillerato. Los centros de salud son muy dispersos, y disponen de pequeños tianguis.

d) Municipios rurales.

- Tienen una baja densidad de población;
- El Ayuntamiento se integra por un presidente municipal, un síndico y de siete a nueve regidores;
- Casi no se prestan servicios públicos;
- La mayoría de la población se dedica a la agricultura, ganadería, silvicultura, minería y artesanías;
- En cuanto a educación, cuentan con instalaciones para primaria y secundaria escasamente, tienen pequeños centros de salud y mercados dispersos.

1.4 AUTONOMÍA MUNICIPAL.

La palabra autonomía, proviene de dos vocablos griegos: *autos*, que significa propio y *nomos*, ley; es decir, “autorregulación”. Dicha palabra es un término polivalente, pues se utiliza en las diferentes ciencias sociales; sin embargo, no es un término multívoco, ya que podemos encontrar pocas variantes en su uso.

Desde el punto de vista sociológico, la “autorregulación” es considerada como el carácter fundamental de las estructuras, consistentes en regularse por sí mismas. En general, se entiende por autonomía, la aptitud que tienen los sistemas sociales para auto regularse.

Desde el punto de vista jurídico, la autonomía se basa en la capacidad de ciertas entidades administrativas para dictarse sus propias normas, creando así su propio estatuto jurídico. Es decir, la facultad, no sólo de establecer normas, sino la posibilidad de crear auténticos órganos colegiados de cámaras, cabildos, comisiones, etc., con el propósito de regular su desenvolvimiento jurídico y político.²²

Desde el punto de vista político, Miguel S. Marienhoff (1970) nos dice que: “la autonomía implica siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano, porque político es el poder propio de la legislación.”²³

²² Johnson, Harry M.: *Sociology*. Rotledge and Kegan. London, 1969, p. 126.

²³ Marienhoff, Miguel S.: *Tratado de Derecho Administrativo*, p.387, Ed. Perrot, Buenos Aires, 1970.

Por su parte, Rafael de Pina, señala que “... la autonomía viene a ser la potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por sus ciudadanos.”²⁴

Es el derecho de un municipio para que dentro de su esfera competencia elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente con conceptos de tributación y libre manejo de su hacienda.²⁵

De tal suerte que a la autonomía municipal la podemos considerar como la potestad que dentro del Estado puede el municipio gozar para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios, creados en el marco del Artículo 115 de nuestra Carta Magna. Dentro de esa potestad podemos considerar la facultad reglamentaria que le otorga la fracción II de dicho precepto.

Este principio autónomo, lo podemos observar de la siguiente manera:

- La autonomía de gobierno, se ejerce a través de un grupo denominado ayuntamiento.
- La autonomía jurídica, se refiere la personalidad jurídica propia que el ayuntamiento posee, y que le permite expedir reglamentos y realizar actos jurídicos, dentro de su competencia.
- La autonomía administrativa parte de contar con una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas, encargadas de los servicios públicos.
- La autonomía financiera, que se obtiene de la facultad constitucional de manejar su hacienda y su patrimonio.

²⁴ Pina, Rafael de: Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México. 2003.

²⁵ Guías técnicas municipales, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 2009, p. 26.

2. EL MARCO JURÍDICO.

Las funciones de gobierno se distribuyen entre los distintos niveles que conforman el Estado nacional, es decir los gobiernos estatales y federal se componen por la misma división de poderes, pero con relación a la competencia y funciones.

La estructura jurídica del Municipio se integra fundamentalmente por la Constitución Federal, la Estatal, la Ley Orgánica Municipal y los Reglamentos expedidos de conformidad con sus facultades.

En este sentido la Constitución Federal, señala materias donde concurren los tres niveles de gobierno, como en el caso del desarrollo urbano, la ecología, la educación y la salud, entre otras.

Es por ello, que puede quedar conformado de la siguiente manera:

Orden Federal.	Por normas de la Constitución y diversas leyes reglamentarias de sus propios artículos, aplicables a los municipios.
Orden Estatal.	Por la Constitución de Chiapas, Ley orgánica municipal del Estado y diversas leyes y reglamentos, aplicables a los municipios.
Orden Municipal.	Por los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expida ayuntamiento conforme a las leyes locales.

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 señala que: “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...”²⁶

Dicho artículo contempla en ocho fracciones los principios que deben ser comunes, como reglas básicas a todos los municipios.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revisado en la página Web: www.diputados.gob.mx visto en Febrero, 2015.

2.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS.

Al igual que la Constitucional Federal, la nuestra retoma en varios de sus artículos los principios básicos sobre el Municipio, ya que al ser tema toral en la estructura gubernamental, encontramos aspectos relacionados con la actividad municipal en un apartado especial.

Es así, que como ejemplo podemos citar el artículo 65 de nuestra Constitución local, la cual señala: “que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Chiapas es el Municipio Libre...”²⁷

Cabe señalar que al igual que en otros estados del país, y quizá del mundo, para el buen actuar de los Ayuntamientos, también se sirve de aplicar diversas Leyes federales y estatales, a las que se agregarían Códigos y Reglamentos de concepción Local

Respecto a estos ordenamientos jurídicos, podemos decir que son los aplicables a los municipios del estado de Chiapas, y entre los que destacan los siguientes:

2.3 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS.

Las Leyes Orgánicas Municipales con base al Artículo 115 Constitucional son los ordenamientos principales de carácter estatal en materia municipal, en nuestro caso está la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, además de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, pues en ella se consignan los principios establecidos en el citado mandato constitucional.

3. REALIDADES Y PERSPECTIVAS DE LOS MUNICIPIOS DE CHIAPAS.

Para el caso de Chiapas, actualmente se cuenta con una región metropolitana, integrada por los municipios de Tuxtla Gutiérrez, Berriozábal, Suchiapa y Chiapa de Corzo, donde obviamente el municipio con mayor desarrollo es el primero citado, y en el cual se inserta la ciudad capital del estado; el resto cae en la clasificación de urbano y semiurbano, pero sobre todo, gran parte del territorio chiapaneco tiene cualidades rurales, donde se desarrollan actividades preponderantes del sector primario, tales como la agricultura, ganadería, pesca y minería.

Entre otras cosas, Chiapas en el mundo globalizado que transita y que cambia cada instante, se matiza de contrastes y es un mosaico de múltiples realidades sociales, en

²⁷ Constitución Política del Estado de Chiapas, 2014.

él conviven sectores de alto nivel económico y otros con grandes rezagos sociales. La desigualdad sin duda es una expresión de nuestro territorio, hablando de ingresos desequilibrados e injustos, de bienestar, de población y de actividades productivas.

La globalización representa retos y oportunidades, pero también amenazas y riesgos que dependen de las capacidades competitivas, ámbitos comerciales, desarrollos tecnológicos y de la capacidad de coordinación y organización de los actores locales en nuestros municipios. Ese crecimiento globalizado concierne al beneficio social, en contraste con las dolencias municipales de nuestra entidad hoy por hoy representan una realidad no superada durante muchos años.

En ese contexto, se dice que es el Ayuntamiento el órgano colegiado que representa al gobierno, el más cercano a la sociedad, donde se acude todos los días para tramitar, reclamar, solicitar, demandar o acusar, pero donde también donde se esfuma toda esperanza para aquel que demanda un servicio, es por eso que el municipio resulta ser el gobierno más cercano a los sentimientos, necesidades, expresiones y aspiraciones de la sociedad.

De los 2,457 municipios con que cuenta el territorio nacional, 122 pertenecen a Chiapas; su extensión territorial es de 70 mil kilómetros cuadrados, ocupando en este rubro el octavo lugar entre las entidades mexicanas. Su organización territorial está compuesta por 15 regiones socioeconómicas: Metropolitana, Valles-Zoque, Mezcalapa, De los llanos, Tsoltzil-Tseltal, Frailesca, De los Bosques, Norte, Istmo-Costa, Soconusco, Sierra Mariscal, Selva Lacandona, Maya, Tulijá-Teltal-Chol y Meseta Comiteca Tojolabal.

Además los usos y costumbres adicionan factores sumamente importantes, en el crecimiento y desarrollo municipal, como de la propia institución, pues los grupos étnicos de nuestro estado, arraigados a sus tradiciones, se resisten a adoptar nuevas herramientas en el campo de la administración pública, y continuar con trámites tradicionales.

La situación geográfica de grandes montañas dificulta las vías de comunicación, que son otros componentes que demeritan el crecimiento y desarrollo de los municipios. Chiapas se compone por siete regiones orográficas, las regiones montañosas están conformadas por sierra alta, de laderas tendidas, meseta escalonada y típicas cañadas con relieves que varían entre los 1,600 y los 2,600 msnm. Esto dificulta acercar los servicios de primera necesidad, así como el traslado de la población de una comunidad a otra, lo que afecta el recorrido de los niños del municipio hacia la escuela más cercana. Este problema de accesibilidad afecta negativamente la decisión de los niños de continuar con la educación debido a las distancias de sus hogares a una escuela ubicada en la cabecera municipal o en otra localidad alejada de la suya.

Otro ingrediente es el componente étnico de la marginación por relaciones interétnicas entre pueblos indígenas y no indígenas, que para los primeros han ido configurando un patrón de exclusión de los beneficios del desarrollo de la sociedad en su conjunto. Este patrón ha sido históricamente construido por factores políticos, económicos, sociales y ambientales que articularon experiencias de privación material, jurídica, simbólica y de reproducción de relaciones de desventaja, que a su vez han dado lugar a mayor pobreza y marginación para estas poblaciones. A esto, las estadísticas reconocen que 485 de 507 municipios indígenas en México, presenten niveles de muy alta y alta marginación, tan es así, que en el Índice de Desarrollo Humano, se ubica en último lugar nacional.

Según el programa para el desarrollo de zonas prioritarias, emitido por la Secretaría de Desarrollo Social en diciembre de 2012, los municipios de San Juan Cancuc, Aldama, Chalchihuitán, San Andrés Duraznal, Santiago El Pinar, Sitalá, Larráinzar, Chanal y Pantelhó, son algunos de los municipios más pobres del país y se localizan en esta entidad.

El estado de Chiapas, por muchas décadas ocupa el primer lugar en marginación, pobreza y rezago social, seguido de Guerrero, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Michoacán; y último lugar nacional en el Índice de Desarrollo Humano, según el programa para el desarrollo de zonas prioritarias, emitido por la SEDESOL en diciembre de 2012.

Por su parte, la declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, emitido por la Organización de las Naciones Unidas, estableció ocho objetivos y 21 metas, para ser alcanzados en 2015. Sin embargo, la realidad contrasta con las políticas públicas implementadas; un claro ejemplo son las localidades que se ubican a menos de 4 km de distancia o a 45 minutos de camino de la cabecera municipal, donde se concentra el mayor número de escuelas. Ante esto, por normas y especificaciones, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), no puede cumplir con la infraestructura educativa. Similar caso en los que la dispersión y el difícil acceso a vías de comunicación de las localidades, provocan efectos negativos en la dinámica social y en el desarrollo de las capacidades de la población. Así como el alto índice de mortalidad infantil, adultos mayores y mujeres en estado de gravidez, quienes no cuentan con clínicas inmediatas para su atención, y por qué no, mencionar la desnutrición otro factor de mortalidad.

Puede preverse entonces que el grado de dispersión poblacional es alto y en muchos casos con serias deficiencias en infraestructura en lo referente a servicios básicos, lo que obviamente repercute en el nivel de bienestar de la población.

Históricamente, existen zonas donde ha prevalecido una constante movilización, específicamente en la zona del Soconusco, que desde que se crearon las fincas cafetaleras tuvo que recurrir a mano de obra procedente de pueblos indígenas ubicados en los Altos de Chiapas y también de Guatemala. Actualmente, aunque esta región ha dejado de emplear este tipo de mano de obra, no obstante, es paso obligado para muchos centroamericanos que se aventuran en la búsqueda de mejores oportunidades en el vecino país del norte. Muchos de los cuales se han ido estableciendo en las comunidades de los municipios que conforman esta región.

Esta situación de relación directa con el sector primario ha propiciado que gran parte de los proyectos de desarrollo aplicados por cada administración estatal y federal incidan en el impulso al campo, mediante formas de organización, financiamiento y canales de comercialización de la producción.

La población indígena de Chiapas es de aproximadamente 25% del total de la población, y al igual que en muchos municipios del país, se tienen comunidades totalmente indígenas, con características muy *sui generis*, con un marcado arraigo, tradiciones, usos y costumbres que hacen que se comporten como un ente social en su totalidad de características especiales; condiciones que en no pocas ocasiones se contraponen con las formas de administrar clásicas, y que como consecuencia dificultan la aplicación de programas y políticas gubernamentales.

En los últimos años, bajo el supuesto de que el efecto de la concentración poblacional se traduciría en una provisión más barata y eficiente se ha concebido la idea y se ha intentado remediar en cierta medida la carencia de servicios básicos mediante proyectos emergentes de reorganización territorial, denominado Ciudades Rurales Sustentables; iniciativa que intenta disminuir la dispersión y fragmentación poblacional al reubicar las familias de pequeñas comunidades en nuevos centros de crecimiento urbano situados en un entorno rural, totalmente planificados, construidos con la finalidad de dotar de servicios públicos al sector de la población que carece de ellos y consecuentemente disminuir su grado de marginación.

En lo referente a los municipios urbanos y semiurbanos, la situación es distinta, debido a que este sector de la población ejerce una presión demandando mejores oportunidades de desarrollo, propias de individuos que participan en actividades económicas mixtas, relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano.

Las actividades agropecuarias forestales y pesqueras se complementan con pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. Sus demandas están directamente relacionadas con infraestructura, financiamiento y equipo que les permita incrementar su productividad y la comercialización de sus productos.

Lo que es un hecho notable, no sólo en Chiapas, sino en todo el mundo es que la población que se dedica a la agricultura está experimentando una sensible reducción desde hace varias décadas, con intensidades y ritmos diversos. No obstante, frente a los augurios de que el progreso o el desarrollo urbano terminaría por eliminar el mundo rural, o al menos dejarlo circunscrito a lo atrasado y aislado, las evidencias muestran una fuerte presencia de lo rural en varias regiones del mundo. En Chiapas se aprecia una disminución relativa que ha dado lugar al despoblamiento rural en algunas regiones; y esto en parte se debe a que la producción en el agro ha dejado de ser viable en muchos casos, en otros porque las nuevas generaciones pretenden desempeñarse en el futuro en rubros como el de tecnología o actividades que son más redituables y que por tanto les garantizan mejores condiciones de vida.

Ahora bien, la globalización es a menudo identificada como un proceso dinámico producido principalmente por las sociedades que viven bajo el capitalismo de democracia liberal y que han abierto sus puertas a la revolución llegando a un nivel considerable de liberalización y democratización en su cultura política, en su ordenamiento jurídico y económico nacional, y en sus relaciones internacionales.

Así que las políticas globales se refieren a la economía, la soberanía, la democracia, la educación, la salud, la seguridad, al medio ambiente, la cultura y a todos aquellos aspectos que deciden los que gobiernan el mundo con la finalidad de mantener sus fortalezas; sin importar que estas dividan a las comunidades, separándolas cada vez más de las ciudades y del mundo. No hay duda de que las políticas globales promueven la pobreza y marginan a los que menos tienen. En estos términos ni la democracia ha cumplido con su deber de terminar con las desigualdades.²⁸

En otro contexto, los cambios provocados por la globalización de las economías y las sociedades son una característica general de nuestro tiempo, es necesario destacar también que los efectos específicos a cada lugar pueden mostrar una amplia gama que hace pensar en sociedades y territorios más o menos “globalizados”. Lo mismo puede decirse de la forma en que las adaptaciones de tipo institucional han afectado las relaciones entre los gobiernos de todo tipo y sus poblaciones.

Aunque ciertamente la globalización representa retos, oportunidades, pero también amenazas y riesgos que dependen de las capacidades competitivas, ámbitos comerciales, desarrollos tecnológicos y de la capacidad de coordinación y organización de los actores locales en nuestros municipios, y debe dárseles confianza para que esta sea una ventana de oportunidad y no una amenaza que frene el desarrollo de las estructuras económicas locales.

²⁸ Políticas globales y gobiernos municipales José Isaac Rodríguez Maldonado Maestro en Ciencias con Especialidad en Administración Pública, Alumno del Doctorado en Ciencia Política y de la Administración en El Colegio de Veracruz, 2005.

En esas circunstancias, los gobiernos municipales de Chiapas, como cualquier otra localidad de este planeta que camina con visión global e incluyente, debe ir más allá de los mercados y de los avances tecnológicos; y es que el mundo moderno donde avanzamos a grandes velocidades se desarrollan nuevas tecnologías, se impulsan políticas públicas como también se complican los marcos jurídicos pero sobre todo se impulsan el desarrollo económico donde es inevitable la integración de una forma u otra al proceso globalizador. Hoy día se debe pensar global y actuar localmente.

Así las cosas, ante los efectos colaterales debido a las acciones locales de impacto global o por las derivadas de una actividad del gobierno municipal o de sus habitantes, redundan en perjuicio o beneficio de la colectividad. Por ello, se debe buscar el fortalecimiento de los municipios, impulsando políticas públicas serias y sólidas, evitando en toda agresión que se arremeta en contra de la sociedad.

Pues existe un bien jurídico protegido que se llama sociedad y todo lo que vulnere a una colectividad desprotegida, que busca de su gobierno una atención, un reclamo social o una demanda de cualquiera de las carencias más exigentes del ser humano, educación, salud, vivienda, trabajo, cultura, y demás derechos que pueda otorgársele a un individuo integrante de una colectividad para su bienestar.

CONCLUSIONES.

El Municipio Libre es una institución de la que los mexicanos podemos estar orgullosos no porque sea única, sino porque es uno de los grandes logros de nuestra república, indispensable para nuestra vida social y política; puesto que es por todos bien sabido que el Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir con sus funciones primordiales: representar directamente al gobierno frente a la comunidad básica. Y nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

Es por consiguiente la unidad administrativa básica que debe impulsar el dinamismo en las actividades inherentes al desarrollo local para bien de cada individuo, su tarea fundamental debe circunscribirse a promover el crecimiento económico y el desarrollo social en todos los sentidos posibles.

Es cierto que Chiapas es rural en gran parte de su geografía, y que la población que ahí se desarrolla tiene necesidades que no pueden esperar y carece de servicios básicos que

los limitan, pero no podemos ser egoístas y proponer que únicamente sean atendidas nuestras necesidades *per se*, cuando nos percatamos que las condiciones de retraso de algunos municipios de Chiapas también son compartidas por municipios de otras entidades del país. Por tanto, el fortalecimiento municipal no sólo debe considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más grandes problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales y las diferencias culturales entre los propios pueblos. El fortalecimiento municipal no es una cuestión imperativamente municipal, más bien, es de carácter nacional.

En este proceso es preciso que se tome en cuenta no sólo la realidad geográfica, sino también otras índoles como la cultural, la sociológica y la económica de todos los municipios del país, sus grados de desarrollo y marginación, así como los contrastes entre los que son urbanos e industrializados con aquellas comunidades marginadas con carencias y necesidades.

Debe prevalecer un espíritu totalmente desarrollista e igualitario, sin descuidar le correcta observación de la autonomía en cada contexto. La transición hacia una sociedad más desarrollada debe iniciar desde el municipio, célula de la representación gobierno-sociedad y en la cual debe forjarse las condiciones que posibiliten a cada ciudadano ser una parte esencial en la construcción de esa nueva sociedad; una que fortalezca los aspectos sociopolíticos a la vez que preserva nuestros recursos, la identidad cultural, evite la emigración y promueva el arraigo bajo condiciones de emprendimiento y mejores oportunidades para la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA.

- Álvarez, F. (1996). Capitalismo, el Estado y el Campesino en México. Un Estudio sobre la Región del Soconusco. México: Universidad Autónoma de Chiapas.
- Castro A. José Luis. (2008). Independencia y Federación de Chiapas a México. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. 19-09-2008.
- Chabat Madrid, Jorge Luis, Los derechos humanos y la política exterior de México, versión escrita del Programa del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2001.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revisado en la página Web: www.diputados.gob.mx visto en Febrero, 2015.
- Constitución Política del Estado de Chiapas, 2014.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 2004, Porrúa, Tomo I y III.

- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 2004, Porrúa, Tomo III, pág. 2166.
- El municipio, la ciudad y el urbanismo. Pablo Martínez Gil. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- Enciclopedia de los Municipios de México. Estado de Chiapas (10 de julio de 2014). INAFED Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. SEGOB Secretaría de Gobernación. Obtenido de <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM07chiapas/Gobierno.html>.
- González, Dolores, “La autonomía y el municipio en el diálogo de San Andrés Sakan’chen de los pobres Larráinzar”, CESEM, Boletín Artículo 115, México, núm. 15, 1995; Sedesol, Cuadernos del Instituto Nacional de Solidaridad, El municipio en la Consulta Nacional sobre Derechos de Participación Indígena, México, 1996.
- Robles Solís, Enrique. (2003). Constitución Política del Estado de Chiapas Comentada. Gobierno del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez.
- Galeana, Patricia, El municipio en México, compendio de ponencias realizado por el Archivo General de la Nación, el Centro de Desarrollo Municipal y la Secretaría de Gobernación, México 1996, p.17.
- Gavito, S. (20 de julio de 2012). Los negros y el mestizaje en Chiapas. El Heraldo de Chiapas. Obtenido de <http://www.oem.com.mx/elheraldodechiapas/notas/n2624512.htm>
- Guías técnicas municipales, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 2009, p. 26.
- INAFED (2010). Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México “Chiapas”. Instituto para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Obtenido de <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM07chiapas/>
- Jaime Orozco Barbosa. Tipología de los municipios en México, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Número 42-43-44. ISSN 0185-8599. 1993
- Johnson, Harry M.: Sociology. Rotledge and Kegan. London, 1969, p. 126
- Justus Fenner (2007) Pérdida o Permanencia: El Acaparamiento de las Tierras colectivas en Chiapas durante el Porfiriato. Un acercamiento a la Problemática desde los Expedientes del Juzgado de Distrito (1876-1910). PROIMMSE-IIA-UNAME. Revista Pueblos y Fronteras Digital No. 3. Tierra y Población en Chiapas.
- Ley de Mejora Regulatoria para el Estado y los Municipios de Chiapas, Noviembre 2012.
- Mariénoff, Miguel S.: Tratado de Derecho Administrativo, p.387, Ed. Perrot, Buenos Aires, 1970.
- Martínez Morales Rafael I., Diccionarios jurídicos temáticos, tomo III Derecho administrativo, Oxford México, 2002, p. 89

- Memorias de México (03 de junio 2014) “1882 Tratado de Límites entre México y Guatemala”. Tratados y Convenciones Tomo I. Secretaría de Relaciones Exteriores. México. P. 365. de Memorias de México Sitio web: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/5RepDictadura/1882TLG.html>
- Memorias de México. (03 de junio del 2014) 1883 Ley sobre terrenos baldíos, mandando deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional, para obtener los necesarios para el establecimiento de colonos Diciembre 15 de 1883).Memorias de México Sitio web: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/5RepDictadura/1883LTB.html>
- Pina, Rafael de: Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México. 2003
- Políticas globales y gobiernos municipales José Isaac Rodríguez Maldonado Maestro en Ciencias con Especialidad en Administración Pública, Alumno del Doctorado en Ciencia Política y de la Administración en El Colegio de Veracruz, 2005.
- Quintana Roldán Francisco F., Derecho municipal, Porrúa, México, 1998.
- Rabasa O., Emilio y Gloria Caballero, Mexicano: ésta es tu Constitución, Comentarios al Artículo 115 Constitucional, decimoprimer edición. México 1997, pp.323-329.
- Reynoso Soto, Selene Rosa María y Villafuerte y Eudave, Miguel Ángel, Manual Básico para la Administración Municipal, 4ª edición, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003.
- Robles Martínez Reynaldo, El municipio, Porrúa, México, 2002, p. 31, 315 y 316.
- Robles, Enrique. (2003). Constitución Política de Chiapas Comentada. Tuxtla Gutiérrez Chiapas, México: Gobierno del Estado de Chiapas.
- Thomas B. (1980). El trabajo en las Monterías de Chiapas y Tabasco 1870 – 1846, Central Michigan University, en, Revista Historia Mexicana, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México, volumen 30, número 4, abril-junio, 1981.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revisado en la página Web: www.diputados.gob.mx, visto en Febrero, 2015.

TOMO III: LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA POLÍTICA. INTRODUCCIÓN.

Miguel Ángel Osorio Chong. 11

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. INTRODUCCIÓN.

Carlos Reta Martínez. 17

LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, BASE DEL FEDERALISMO ARTICULADO EN MÉXICO.

Eruviel Ávila Villegas. 23

UN GIRO HISTÓRICO: LA IRRUPCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO.

Sergio García Ramírez. 35

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO Y SU EVOLUCIÓN EN LA ACTUALIDAD.

José Colón Morán. 67

LAS REFORMAS A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO: AVANCES Y PENDIENTES.

José Guillermo Anaya Llamas. 97

EL MUNICIPIO MEXICANO EN EL PERÍODO DE 1955 A 2015: AVANCES Y DESAFÍOS.

Teresita Rendón Huerta Barrera. 121

FEDERALISMO FINANZAS ESTATALES Y MUNICIPALES.

María de Lourdes Medina Valdés. 151

REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES.

Walter Astié Burgos. 175

EL MODELO ACTUAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

Alejandro Carrillo Castro. 205

MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA: PROPUESTA PARA UNA REFORMA INAPLAZABLE. HACIA EL BUEN GOBIERNO. Ignacio Pichardo Pagaza.	213
LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO A LA VUELTA DEL MILENIO. Luis F. Aguilar Villanueva.	227
GESTIÓN PÚBLICA, INSTITUCIONES Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL DESARROLLO EN MÉXICO. Ricardo Uvalle Berrones.	251
PERSPECTIVA DE LA VIDA MUNICIPAL EN MÉXICO. Ricardo Uvalle Berrones.	279
SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO. ORIGEN Y EVOLUCIÓN. Omar Guerrero.	305
SENTIDO Y FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Eukid Castañón Herrera.	329
LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL URBANA Y RURAL EN CHIAPAS. Harvey Gutiérrez Álvarez.	339

