



ISSN: 1886-8452

Número 5, diciembre 2008

<http://www.eumed.net/rev/tecsistecat1/index.htm>

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN. UNA TAREA INCONCLUSA. EL CASO YUCATÁN.

Alberto Quintal Palomo

Facultad de Economía

Universidad Autónoma de Yucatán

Tel. 01 9999 830362 ext. 224

Correo electrónico: qpalomo@uady.mx

Resumen

El propósito de este trabajo, es efectuar una exploración sobre las posibilidades reales de concreción de un proyecto genuinamente descentralizador ubicando el análisis en un espacio y contexto definido como es el Estado de Yucatán. La necesidad de establecer un marco teórico nos conduce a una revisión del concepto de descentralización, así como al análisis de los elementos y naturaleza del sistema federal. Mediante esta labor se intenta precisar el ámbito de estudio, dado que se considera que el federalismo debe ser la base del proceso de descentralización. El objeto mismo del trabajo, obliga a incorporar el análisis histórico de Yucatán a fin de apreciar la influencia que el centralismo ha tenido en la conformación de su desarrollo. Asimismo, la implantación de la descentralización con la carga de nueva responsabilidades que implica también determina que se tome en cuenta la estructura misma de la administración estatal y municipal. Finalmente se busca establecer cuál ha sido el avance real del proceso de descentralización del caso yucateco. Se cierra el trabajo con las conclusiones y con una serie de ideas que se consideran útiles para reforzar la estrategia de descentralización.

Palabras clave: Yucatán, Sistema Federal, Descentralización, Administración Estatal, Administración Municipal, henequén

Abstract

The purpose of this work is to make an exploration about the real possibilities of concretion of a genuine project of decentralization locating the analysis in a space and defined context as it is the State of Yucatan. The necessity to establish a theoretical mark leads me to a revision of the concept decentralization, as well as to the analysis of the elements and nature of the federal system. By means of this work I try to specify the study object, since it is considered that the federalism should be the base of the process of decentralization. The same object of the work, forces to incorporate the historical analysis of Yucatan in order to appreciate the influence that the centralism has had in the conformation of its development. Also, the implementation of the decentralization with the load of new responsibilities that implies also determines that I take in consideration the structure of the state and municipal administration. Finally I look for to determine which the real advance of the process of decentralization has been in Yucatan. I conclude the work with the summations and with a series of useful ideas to reinforce the strategy of decentralization.

Key words: Yucatán, Federal System, Decentralization, State Administration, Municipal Administration, henequen

Introducción

La asamblea constituyente de 1824 instauró el federalismo como fórmula para lograr la unidad del desarrollo nacional, sin embargo la práctica política le dio una dinámica centralizadora que empobreció y marginó a las provincias propiciando la desarticulación de los aparatos estatales a nivel regional.

El sistema federal, fue formalmente establecido en la constitución de 1824 y reafirmado posteriormente en las constituciones de 1857 y 1917, debido a la presión de las provincias. Desafortunadamente las circunstancias históricas fueron debilitándolo en razón de la incrustación de elementos centralizadores.

La descentralización lógica que debe operar en el sistema federal, nunca ha sido cumplida cabalmente. Por lo contrario, la tendencia durante muchos años fue hacia el incremento del poder y atribuciones del gobierno central. Son muchos los intentos que se han hecho para revertir esta situación y prácticamente en todos los diversos periodos del gobierno por los que ha pasado nuestro país, incluyendo el actual, se ha considerado este problema como uno de los asuntos importantes a resolver.

El Análisis se centra en el Estado de Yucatán ya que debido a sus características históricas y culturales parecería susceptible de cierto grado de autonomía y en específico en el nivel municipal que es la célula básica de la estructura del gobierno y de la división territorial.

El concepto de descentralización

De hecho, en múltiples foros se ha destacado el grave problema que representa el centralismo, en los cuales se manifiesta la necesidad de rectificar los esquemas centralizadores, en el entendido de que si fueron exigencias políticas las que impusieron fórmulas de carácter centralizador, son también exigencias de la misma naturaleza las que obligan a su replanteamiento.

Esto ha dado lugar a que los órganos y entidades del gobierno, así como los estudiosos del tema utilicen el término "descentralización" de manera variada: los urbanistas y ecólogos al hablar de descentralización se refieren frecuentemente al aspecto territorial y a la necesidad de ordenar los asentamientos humanos, a lo largo del territorio. Así como los urbanistas dan su definición, otros grupos como los sociólogos, los economistas, los administradores, etc., tienen su particular punto de vista.

Lo cierto es que la mayor complejidad de la sociedad moderna ha tenido un impacto considerable en la gestión del Estado, al sobrecargarlo en la obligación de atender las demandas y responsabilidades ya existentes, así como las demandas que los nuevos grupos emergentes han impuesto; en especial en los países subdesarrollados, la necesidad de democratizar la vida pública y promover el desarrollo.

En esas circunstancias la tendencia centralizadora ha encontrado sus límites y se plantea la necesidad de abrir espacios a nuevas opciones.

De acuerdo con Guaita (1985), la descentralización es deseable por lo siguiente:

Para descongestionar la carga a los servicios centrales.

Proporcionar rapidez, eficacia y en no pocos casos también mayor economía para el Estado

Prestigiar y vitalizar órganos inferiores y corporaciones anémicas

Para Martín-Retortillo (1985), la descentralización es la alternativa más válida para afrontar la crisis del Estado, así como para llevar a cabo una democratización sustantiva y no puramente formal de las propias estructuras políticas y administrativas. En este sentido señala que la descentralización para llevarse a cabo requiere tomar en cuenta las estructuras de la Administración Estatal y considerarla formando parte del régimen político del país es decir "en base a la armonía general de todas las instituciones....en sus profundos nexos, en su relación con los poderes centrales, con la efectividad de los mismos".

D' Arcy (1985) señala que la descentralización, es ante todo un cambio político, un cambio en el poder, que implica el reconocimiento de nuevos intereses y en particular una distribución diferente de la riqueza dentro del territorio. También indica que es el reconocimiento de identidades sociales y culturales nuevas.

Siwek (1976), plantea que el problema principal de la descentralización es establecer si las diversas unidades administrativas deben disponer o no de cierta autonomía en relación a los servicios centrales y afirma que los problemas de descentralización y planificación se encuentran ligados. En tal razonamiento indica que hay que desarrollar la descentralización y la participación a nivel de las regiones, pues los problemas de planificación pueden ser establecidos sobre bases más sólidas cuando son confiados a responsables más cercanos a las realidades económicas y sociales. Asimismo asegura

que las condiciones actuales de la descentralización se refuerzan por la evolución de las técnicas modernas de gestión y de información.

De lo anterior, se deduce que ya sea como principio normativo, como forma de organización, para descongestionar la carga de gobiernos centrales, etc., la descentralización afecta a campos muy amplios de la vida económica y política. Estos usos nos obligan a realizar un esfuerzo de síntesis, tomando en cuenta que el fenómeno de la descentralización contiene diversas dimensiones que es indispensable considerar.

De hecho, nuestro sistema federal nos obliga a desenvolvernos dentro de sus propios y específicos caracteres. Por ello, hay que distinguir las formas políticas de las formas administrativas y de las económicas. Aunque los autores nacionales discrepan de su naturaleza, cada forma tiene su propio campo de aplicación y no deben confundirse los problemas que cada uno de ellos origina en su propia órbita de aplicación. Por tal razón, para fines de nuestro trabajo, situaremos el análisis desde tres puntos de vista fundamentales como son el político, el administrativo y el económico.

a) Descentralización política.

Es necesario reconocer que la descentralización más que una acción administrativa es política, ya que consiste en el traslado de atribuciones, facultades, capacidades, competencias y recursos de un gobierno a otro. En este sentido se considera que la descentralización federal es la forma fundamental de descentralización.

Kelsen (1999), encuentra en la centralización y en la descentralización dos tipos de ordenamiento jurídicos: señala que desde un punto de vista estático hay algunos órdenes que son válidos para la totalidad del territorio y en este caso se denominan centralizados y otros válidos sólo en una parte de él, los llamados descentralizados. Asimismo determina que desde el punto de vista dinámico, hay normas creadas y aplicadas por un órgano y normas creadas y aplicadas por una pluralidad de órganos: en el primer caso estamos frente a un fenómeno de centralización y en el segundo frente a un fenómeno de descentralización. Distingue tres formas de descentralización: por autonomía local, por países y por estados miembros de una federación. De estas considera que la descentralización por estados miembros es un grado avanzado de descentralización y siendo que en todo Estado Federal existen tres comunidades jurídicas: la constitución total, el orden jurídico federal y el orden jurídico de cada Estado miembro; estos dos últimos son jurídicamente iguales en el sentido de que ambos se encuentran subordinados en igual medida al orden de la Constitución total.

Mouskheli (1981), sobre la misma idea elabora su explicación del Estado Federal ya que establece que en toda descentralización se presentan dos rasgos característicos: cierta independencia de las autoridades locales frente a las autoridades centrales, independencia que se realiza casi siempre mediante su elección por los mismos interesados; cierto reparto de competencias entre los órganos locales y los órganos centrales. El número de competencias propio de los órganos locales será mayor o menor según el grado de descentralización. Reconoce Mouskheli como Kelsen, los tres tipos de descentralización; propiamente administrativa (municipio), descentralización provincial (provincia autónoma, territorio, país); descentralización federal (Estado miembro). La descentralización federal constituye el grado más elevado de descentralización. Se caracteriza por la autonomía constitucional entendida como la facultad de los estados miembros de darse libremente una constitución y por la voluntad de los estados miembros en la formación de la voluntad federal.

De acuerdo con Acosta Romero (1999), la descentralización política se debe enfocar en relación con el federalismo, debido a que los Estados de la Federación y los municipios son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que los administrados pueden intervenir en la elección o designación de los órganos del gobierno local, a través del ejercicio del voto popular; característica que en nuestra opinión, distingue definitivamente a las estructuras descentralizadas políticas, de la organización administrativa centralizada, dependiente del poder ejecutivo y que forma parte de la administración pública en su más amplio sentido. En consecuencia habrá descentralización política en términos reales, cuando se hacen modificaciones jurídicas sustanciales con el fin de transferir competencias y funciones a los gobiernos estatales y municipales, en forma absoluta y definitiva.

b) Descentralización Administrativa.

Las relaciones entre las organizaciones administrativas se encuentran contextualizadas por el binomio centralización descentralización, ya que no puede concebirse la una sin la otra. La centralización implica que todas las decisiones importantes se adoptan en el núcleo básico de la organización, bien por la inexistencia de otras unidades menores o porque estas tienen muy pocas posibilidades de actuación.

La idea de descentralización implica el traspaso de funciones de una organización central a otra periférica. Sin embargo, de acuerdo con el ámbito y alcance que presente la citada transferencia, se presentan modalidades que es conveniente distinguir. Esta dificultad se presenta principalmente en dos términos que aparentemente son semejantes, como son la desconcentración y la descentralización las cuales incluso semánticamente significan lo mismo.

En general, la moderna teoría del derecho administrativo toma la desconcentración y la coloca como una forma variada de centralización administrativa. Serra Rojas (1990) señala que es una forma de organización administrativa en virtud de la cual los órganos superiores transfieren al órgano desconcentrado, órgano inferior en la relación jerárquica, determinadas facultades exclusivas o se disminuye la subordinación de los órganos inferiores a los órganos superiores, sin dejar de existir el nexo de la jerarquía administrativa. También se considera a la desconcentración como una forma laxa de vivir la centralización, y como un paso necesario para llegar a la descentralización.

Para formarse idea de la desconcentración es necesario tomar en cuenta que hay una relación jerárquica, una serie de órganos superiores y otros inferiores subordinados y que para crearse un organismo desconcentrado es necesario que el órgano superior transmita o transfiera facultades al órgano inferior. En consecuencia, para que opere la desconcentración, el órgano no debe estar en la cúspide, sin embargo, deben existir nexos con respecto al órgano superior, es decir no debe destruirse al sistema de la centralización, motivo por el cual queda obligado a subordinarse a los principios de la administración pública centralizada, manteniéndose el poder jerárquico y el disciplinario.

De acuerdo con Acosta Romero, *op.cit.*, entre las principales características de los órganos desconcentrados, en nuestro sistema federal se encuentran las siguientes:

Son creados por una ley, o reglamento.

Dependen siempre de la presidencia, de una Secretaría o de un departamento de Estado.

Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central
Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen. Tienen autonomía técnica.
No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro). Su nomenclatura puede ser muy variada.
Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular el órgano de que se trate. En ocasiones tiene personalidad propia.

La Descentralización Administrativa ha sido definida de varios modos. Según Serra Rojas, *op.cit.*, consiste en una técnica de organización de un ente público que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de un poder político regulador y de la tutela administrativa.

Se puede considerar que, existe descentralización cuando las competencias del Estado o parte de estas se ejercen por personas públicas de aquél. Sin embargo, lo que caracteriza la descentralización no solo es la transferencia de competencias estatales a otros entes, sino también el sometimiento de estas en cuanto al ejercicio de tales competencias a la tutela del Estado.

Siguiendo a Acosta Romero, *op.cit.*, en nuestro país las normas vigentes para los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

- Son creados invariablemente, por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión, o bien decreto del Ejecutivo.
- Tienen régimen jurídico propio.
- Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
- Denominación prevista en el acto de creación.
- La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
- Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- Cuentan con una estructura administrativa interna.
- Cuentan con patrimonio propio

A manera de síntesis, podríamos señalar que la diferencia entre desconcentración y descentralización administrativa, radica en que la primera está sujeta a un control jerárquico; los órganos descentralizados están sujetos a controles específicos pero no el de jerarquía, están dotados de personalidad jurídica y tienen un patrimonio propio. En contraposición, los órganos desconcentrados carecen de presupuesto independiente, no tienen personalidad jurídica ni están investidos de autonomía orgánica.

Por otro lado, Gabino Fraga (1990), nos dice que la descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito de Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los poderes Estatales frente a los Poderes Federales.

Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización federal los Estados miembros son los que crean al Estado Federal, participan en la formación de la voluntad de este y su competencia no es

derivada, como la de los órganos administrativos descentralizados, sino que por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado Federal, se entienden reservadas a los Estados miembros.

c) Descentralización Económica.

Al igual que en el aspecto administrativo, desde el punto de vista económico los términos desconcentración y descentralización tienen diferentes acepciones que es conveniente distinguir. En general por concentración económica se entiende la aglomeración geográfica de actividades económicas, que ocurre como consecuencia de las fuerzas del mercado con objeto de aprovechar las economías externas. Por centralización económica se entiende la reunión en un punto geográfico de los agentes políticos y encargados de la toma de decisiones.

Partiendo de lo anterior, la desconcentración será la acción de sacar del centro o zonas saturadas, las diferentes actividades económicas (Industria, servicios, comercio, etc.) hacia las regiones, estados o municipios, la descentralización, consistirá básicamente en sacar del centro la toma de decisiones.

Esto implica la transferencia de funciones, responsabilidades, programas y recursos a los Estados y municipios para promover su propio desarrollo económico. Prácticamente, habrá descentralización económica cuando el gobierno federal transfiera recursos importantes que se encuentran bajo su dominio a las administraciones estatales. En consecuencia se concibe como factor indispensable para hacer eficiente el proceso económico general, concentrando la atención en el ordenamiento territorial y sectorial del desarrollo, para llevar a cabo la integración del país, así como abrir espacios que permitan movilizar más eficientemente los recursos y la capacidad productiva.

El sistema Federal en Teoría.

No cabe duda que el sistema federal adoptado en nuestro país, ha sido un elemento de relevante importancia en su desarrollo político y económico, En consecuencia es necesario analizar los elementos y naturaleza del sistema federal a fin de confrontarlo con las peculiaridades del establecido en México.

Intentar definir el federalismo es sumamente complejo, ya que el desarrollo del mismo ha resultado de situaciones históricas tan disímolas que no es posible hablar de una sola concepción de Estado Federal. Por lo contrario, el federalismo ha demostrado que no es un sistema estático con bases permanentes e invariables. Para confirmar esta aseveración, basta con analizar sus características en países tan diferentes como México y EE.UU., en los cuales aunque se presentan los rasgos esenciales, existe diversidad en su organización.

Etimológicamente la palabra "Federación" deriva del vocablo latino *Foederare* y significa alianza o pacto de unión. Desde el punto de vista político esa alianza o pacto de unión se da entre estados generalmente para integrar una agrupación más poderosa, más grande geográficamente y con mayores posibilidades de lograr un desarrollo integral.

Carl Schmit (1981, 120), lo define como "una unión permanente basada en un libre convenio y al servicio del fin común de autoconservación de todos los miembros, mediante el cual se cambia totalmente el status político de cada uno de ellos en atención al bien común".

Groppali (1944, 170), por su parte señala que "Estado compuesto o complejo federal, es aquel que está formado por otros Estados, siendo un Estado de Estados... el poder en su triple manifestación compete en el ámbito del mismo Estado a varios Estados llamado federados, que son componentes del Estado federal".

Riker (1964, 5), señala que la unión federal "comprende un gobierno de la federación por un lado, y por el otro un conjunto de gobiernos de las unidades miembros, en los cuales ambas categorías ejercen su imperio sobre el mismo territorio y pueblo, y cada gobierno tiene la autoridad de tomar decisiones independientes del otro. Sin embargo, este concepto admite una gran cantidad de arreglos constitucionales, algunos de los cuales pueden obrar de manera efectiva, pero otros no".

En términos generales el federalismo, es una forma de Estado basada tanto en la lucha como en la integración entre intereses locales y nacionales, entre el gobierno federal y los Estados. Establece una unión imperfecta que tiende a privilegiar la coordinación en contra de la subordinación, el ajuste por la compulsión, la ley y la persuasión en lugar de la fuerza. En consecuencia conlleva a una relación de fuerzas, intereses, instituciones, relaciones económicas, condiciones administrativas y normas jurídicas que van integrando por medio de un proceso de poderes, una tendencia general hacia la centralización de algunas funciones y a la descentralización de otras.

Dentro de este esquema es obvio que las estructuras del Estado Federal adquieren particularidades derivadas de las características propias de cada país y de las técnicas utilizadas para el funcionamiento del sistema. No obstante, es claro que aunque existen diferencias el sistema presenta características esenciales, aspectos políticos, económicos y administrativos que le son comunes y aspectos básicos que lo diferencian de otras alternativas de organización como son el Estado unitario y la confederación.

Como señala Tena (2001), el Estado Federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la confederación de Estados. El Estado Unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la confederación los Estados que lo integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía.

Se considera que los aspectos fundamentales de la federación son las siguientes:

a) Un orden jurídico supremo. Representado por la Constitución general, que es la que da origen al Estado Federal, mismo que debe tener las siguientes particularidades:

Ser expresión de la soberanía federal.

Contener normas de aplicación general vigentes en la totalidad del territorio.

Establecer las reglas relativas a la Organización de la federación.

Establecer las bases sobre las cuales se estructuran los Estados miembros.

b) Existencia de diversos órdenes jurídicos. La constitución crea dos órdenes jurídicos, el de la federación y el de los Estados miembros. De esta manera coexisten normas válidas para todo el territorio y normas válidas para ciertas zonas del mismo. Es decir, se supone la existencia de un poder general y de poderes locales que actúan en su esfera popular de acción. Ambas órdenes aunque de competencia diferente deben estar subordinadas a

la Constitución. La jerarquía de la legislación federal y la local depende de la propia estructura del país y de la concepción del sistema federal, lo que es indispensable es que exista coordinación entre sí.

c) División de competencias. Para el cumplimiento de sus fines, en el régimen federal es indispensable que se establezca una división o repartición de competencias entre la unión y las entidades federativas para que no se produzcan conflictos desintegradores del régimen o la ruina del aparato administrativo, llevando la nación al caos. El sistema de repartición puede obedecer a cualquiera de los siguientes criterios:

Enumeración detallada de todas las materias, sobre las cuales tienen competencia tanto las autoridades federales como las autoridades estatales Este criterio se considera insuficiente, no solo por incompleto, sino también porque no considera la posibilidad de referirse a las materias nuevas.

Enumeración detallada de las facultades del gobierno federal de tal manera que las materias no enumeradas o que no le han sido prohibidas corresponden a los gobiernos estatales. Vg. México, EEUU.

Enumeración detallada de los estados miembros de tal manera que las materias no enumeradas corresponden a la federación. Vg. Canadá y África del Sur.

En la mayoría de los regímenes federales opera el sistema señalada en primer termino En teoría toda constitución federal busca otorgar a la federación, competencia para las cuestiones que afectan los intereses generales del país y dejar a los Estados miembros todo lo relacionado con la vida privada de sus habitantes.

Madison (1787), uno de los próceres del federalismo norteamericano establece que los poderes delegados al gobierno federal por la constitución son pocos y definidos y los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se ampliarán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio exterior, con el último de los cuales el poder tributario se relaciona principalmente. Asimismo indica que los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados. En consecuencia el gobierno federal debe tener las facultades necesarias para que pueda cumplir con sus objetivos, observando siempre la relación de medio a fin. Los poderes no deben ser muy extensos y reducidos, sino que debe existir un justo medio, a fin de que se cumpla con los objetivos de la unión federal, sin detrimento de ninguna de las partes.

d) Autonomía. Un elemento esencial del Estado Federal es el de los Estados miembros. El elemento fundamental que configura a un Estado miembro es su autonomía, es decir la competencia de que gozan para darse y revisar sus propias normas y principalmente su propia constitución, pero observando los principios establecidos en la carta federal.

Es claro que esta facultad de autonomía constitucional no es ilimitada y no debe de confundirse con la soberanía ya que soberanía es un poder supremo ilimitado, es un acto de autodeterminación plena, no sujeto a norma alguna, que una unidad política lleva a cabo para tomar sus decisiones fundamentales.

La autonomía implica solo una zona de autodeterminación y al mismo tiempo un conjunto de limitantes o determinantes jurídicos, extrínsecos a la voluntad del Estado miembro impuesto por la constitución federal.

Es decir, ningún Estado puede legislar sino es en referencia a las cosas y personas que se hallan dentro de su propia jurisdicción, pues los poderes conferidos por la constitución son para ser ejercidos dentro de su territorio.

Siguiendo a Burgoa (2000), consideramos que la autonomía se expresa a través de los siguientes aspectos:

Autonomía Democrática. Entendida como la facultad de designar a sus órganos de gobierno, administrativo, legislativo y judicial.

Autonomía Constitucional. Referida a la facultad de elaborar su propia constitución y poder reformarla pero siempre basados en la constitución federal.

Autonomía Legislativa. Traducida en la expedición de leyes que regulan materias que no sean de la incumbencia del congreso de la unión o que no trasgredan las prohibiciones impuestas por la constitución federal, ni manifiesten incumplimientos a las obligaciones estatales en ellas consignadas.

Autonomía Administrativa. En lo que atañe a la aplicación de su legislación en los diferentes ramos de su gobierno interino.

Autonomía Judicial, para dirimir los conflictos jurídicos en los casos no expresamente atribuidos a la jurisdicción federal.

e).- Mecanismos de integración y preservación del status federal.

Es necesario que existan normas que garanticen la existencia y la competencia de las entidades federativas, así como elementos que eviten conflictos desintegradores del pacto y principios que son indispensables para el mantenimiento del equilibrio orgánico del país .Los principales son los siguientes:

- Participación en la voluntad federal, la cual puede ser indirecta o directa.

La indirecta se caracteriza porque los Estados participan en la actividad legislativa federal a través del senado, que junto con la cámara de diputados que representa a la población en general constituye el congreso general.

La directa se refiere a la facultad que tienen los Estados miembros para revisar y reformar la constitución federal.

De acuerdo con Tena (2001), esta participación garantiza la persistencia del status federal, es decir, asegurar por lo que toca a los Estados miembros su existencia y sus competencias en virtud de que precisa y exclusivamente al revisar la constitución se puede alterar ese status. Si la reforma en tal sentido pudiera realizarse sin la participación de los Estados, la autonomía de estas quedaría a merced de quien tuviera competencia para llevar a cabo la reforma, sea quien fuere.

- Sistema para la resolución de conflictos. Considerando que el sistema federal implica la interrelación de diversos niveles de gobierno, es lógico que pudieran surgir conflictos derivados de los intereses entre el gobierno federal y los Estados y a su vez de estos entre sí. En consecuencia es necesario un sistema para la resolución de conflictos de competencia tanto desde el punto de vista jurídico como del político.

En este sentido se considera que la existencia entre otros elementos de una suprema corte de justicia es vital para la resolución de dichos conflictos. Además de coadyuvar para los cambios derivados de la dinámica propia del federalismo.

- Uniformidad Constitucional. La Federación y los Estados miembros deben organizarse y estructurarse en principios comunes que son indispensables para el mantenimiento del equilibrio orgánico del país, por lo que se exige de cierta armonía existencial que se refleja en las decisiones fundamentales que caracterizan a un orden constitucional determinado. Entre estas podemos mencionar las decisiones que se refieren a la forma de Estado, forma de gobierno, organización política y social, etc., sin embargo, aunque existe cierto consenso varían de país a país y están determinados principalmente por razones históricas, culturales y sociopolíticas. En todo caso lo importante es determinar si estas decisiones se respetan y contribuyen verdaderamente a la integración de la federación.

Yucatán: Henequén, dependencia y centralismo

Sin lugar a dudas en la historia del Estado de Yucatán, no obstante su lejanía de la capital, las fuerzas clave de su desarrollo, han sido fundamentalmente el henequén y la dependencia económica y política hacia el poder central, que han orientado su evolución en torno a una estrategia originada en esas mismas instancias centrales para consolidar la hegemonía del Estado emergido de la revolución.

Después del movimiento de independencia, la economía de Yucatán era inestable y manifestaba formas precapitalistas de producción. Las principales actividades de la región eran la ganadería y el cultivo del maíz. Las principales unidades productivas eran las haciendas, junto a las cuales coexistían las unidades de autosubsistencia maya.

Los factores que influyeron para alterar la estructura económica del Estado y orientarla hacia un modelo basado en el cultivo e industrialización del henequén fueron la guerra de castas de 1847, el surgimiento de una elevada demanda del henequén, el avance del capitalismo norteamericano, un proceso de concentración de la tierra en manos de la clase dominante y fuerza indígena barata y abundante.

En consecuencia, a partir de la segunda mitad del siglo XIX se produce el mayor período de bonanza henequenera. Este auge duró desde 1860 hasta 1916, en que empieza a declinar por diversas causas que provenían de la pérdida de exclusividad de Yucatán como único proveedor del agave, así como por la fuerza del capital norteamericano que ya había monopolizado la compra de henequén, imponiendo una política bajista de precios.

El resultado fue la reducción de las áreas cultivadas y un proceso de descentralización del capital en manos de los grandes henequeneros. Para contrarrestar los efectos monopolistas surgieron diversas agrupaciones que no lograron resultados efectivos, como por ejemplo, en 1912 se instaló la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén, en la cual intervenían los hacendados, los banqueros y el Gobernador del Estado.

Al llegar al poder en 1915, Salvador Alvarado designado desde el centro por Carranza y con la ideología del constitucionalismo se dedica a transformar las bases del caduco régimen porfiriano. En cuestión de henequén tomó la dirección de la comisión reguladora y trató de hacerla el canal único de venta de fibra a los monopolios extranjeros a fin de negociar los precios desde una posición más fuerte. Esta situación aunada al incremento de la demanda propiciada por la Primera Guerra Mundial permitió un aumento del precio de la fibra, logrando en 1916 la más alta producción obtenida hasta entonces. De ahí en adelante, este organismo pierde importancia y su lucha contra la baja de precios fracasa, al igual que las agrupaciones que lo sucedieron.

A partir de la constitución de 1917 y sobre todo durante el decenio de 1920 después de los años de lucha desatada por la revolución, empezó a rehacerse el gobierno federal deshaciendo poderes locales, jerarquizando y centralizando funciones.

El primer gran golpe del centralismo en Yucatán se da en la figura de Felipe Carrillo Puerto, quien al llegar a la gubernatura del Estado en 1918, pretendió llevar a cabo transformaciones económicas y sociales radicales, las cuales no estuvieron acordes con el proyecto de Estado nacional revolucionario que se estaba gestando en el centro con Adolfo de la Huerta. Esto lo llevó a su muerte en 1924 dejando sin dirección el movimiento social yucateco.

Con el Callismo, el movimiento socialista local es incorporado definitivamente al aparato gubernamental, ya que en 1929 el Partido Socialista Yucateco es afiliado al Partido Nacional Revolucionario (PNR) y posteriormente en 1965 es reemplazado por la Confederación de Ligas gremiales de Obreros y Campesinos de Yucatán, ya con directrices centrales. Durante todo el período del Callismo se mantuvo un férreo control de la política y la economía yucateca a través de Bartolomé García Correa (1930-1934), quien ejerció el poder primero como gobernador y después manipulando a su sucesor Cesar Alayola (1934-1935).

No obstante, a partir de los treinta surgen movimientos de descontento que son resultados tanto de la crisis económica originada por la gran depresión como de la descomposición de la política Callista. La tendencia general de este proceso es la desarticulación de la economía henequenera que ya a mediados de los años treinta se encontraba en plena decadencia.

En estas condiciones encuentra al Estado Lázaro Cárdenas al asumir la presidencia en 1935. Para aliviar el descontento en el campo modifica el código agrario y crea el ejido henequenero, cuyo propósito sería la explotación colectiva de todas las tierras entregadas en el reparto ejidal y lograr el pago igualitario de ingresos a los ejidatarios, al margen de las características de los planteles y de la calidad y cantidad del henequén que ellas producían.

Se considera que el proceso de descentralización revolucionario llegó a su punto culminante en el periodo de Lázaro Cárdenas mediante la política de masas e institucionalización de obreros y campesinos. De acuerdo con Meyer (1986, 31), "el autoritarismo contemporáneo de México quedó establecido en sus rasgos esenciales al concluir el sexenio de Lázaro Cárdenas. Este autoritarismo reconoce y acepta los intereses locales pero sólo en la medida que no se contraponen a la lógica y al proyecto político diseñado y puesto en práctica por el centro"

A partir de 1940 la economía y la política dan un giro considerable a nivel nacional, ya que los programas y políticas del gobierno mexicano se diseñan para estimular principalmente al sector privado. De hecho el modelo industrializador a ultranza adoptado partir de 1947, afectó considerablemente a Yucatán, "se reavivó el interés privado con el manejo del crédito y la desfibración, y se procuró con poco éxito armonizar el sistema colectivo ejidal con la concepción industrializadora del desenvolvimiento nacional" (Labastida, 1982, 36). De hecho esta política aunque tuvo algunos resultados en otras partes del país, en Yucatán no propició la creación de un sector industrial fuerte y dinámico principalmente porque los capitales privados continuaron dependiendo de la producción de henequén originando que los otros sectores productivos se desarrollaran lentamente.

En el periodo 1952-1958 prácticamente se consolida la Reforma Agraria. Sin embargo, Ruiz Cortines trata de detener el reparto de tierras realizando algunos cambios en la legislación agraria. En consecuencia la propiedad privada en el campo se consolida, mientras que los ejidatarios y minifundistas pasan a ser una carga y un problema, ya que se les abandona a su suerte. Consecuentemente con la política del centro, lo más trascendente de este sexenio en Yucatán fue la disolución del gran ejido henequenero.

Posteriormente, en 1961 se crea una empresa paraestatal denominada Cordemex, con lo cual mediante la acción conjunta con el Banco de Crédito Ejidal, el aparato central procedió a controlar la industria henequenera. En esta fase de la producción el Banco de

Crédito Ejidal (posteriormente Banrural) era el organismo encargado de la producción ejidal (créditos y subsidios) y de la comercialización nacional e internacional la citada empresa.

Durante muchos años el campo se organizó con estas bases, aunque con algunas modalidades que no cambiaron fundamentalmente el esquema de organización, el cual con el paso de los años se fue debilitando. Todo ello conformó un panorama desolador para el campesino henequenero, quien vivía subproletarizado a expensas de los subsidios que le entregaba el Estado.

El agotamiento de la política de desarrollo impuesta por el poder central, se empieza a sentir ya desde mediados de la década de los sesenta. En Yucatán, el inicio de la crisis se refleja principalmente en la disminución de la actividad henequenera y en fuertes conflictos sociales. Para solucionar la problemática se inicia un proceso de mayor ingerencia económica federal mediante un programa de diversificación económica basada inicialmente en la filtración del subsidio henequenero a diversas ramas de la economía y a partir de los años setentas en el gasto y la inversión pública federal.

A pesar de los diversos programas establecidos, a fines de los setenta la producción y la productividad de la industria henequenera entran en la mayor crisis de su historia, originando serios problemas políticos, sociales y económicos en el vasto sector de población dedicado a estas actividades.

Después de un largo proceso de gestación teórico y práctico del neoliberalismo propiciado por los principales países desarrollados para superar sus desequilibrios económicos; a partir de 1982 se comienza a implantar en nuestro país sus principales teorías, recetas y recomendaciones. La implementación de éstas políticas en Yucatán siguiendo el modelo establecido a nivel federal, trajo como consecuencia el desmantelamiento de la industria henequenera paraestatal, la finalización definitiva de los subsidios al henequén yucateco, así como un renovado impulso a otras ramas de la actividad económica.

El primer paso se dio mediante el Programa de Reordenación de la Zona Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán, el cual proponía la redefinición de la actividad henequenera en función de los mercados y la vigorización de las actividades agropecuarias, pesqueras e industriales. Para la industria establecía esencialmente la ampliación de la infraestructura de apoyo y facilidades a los inversionistas y como elemento de primordial importancia la instalación de maquiladoras a todo lo largo y ancho del Estado.

El siguiente paso se dio en 1987 mediante la transferencia al gobierno estatal de la agroindustria henequenera. Asimismo acorde con la estrategia de eliminar las trabas que obstaculizaban el libre mercado se eliminó el apoyo financiero y el subsidio que la industria requería para subsistir el cual representaba una carga cuantiosa, lo cual sin duda contribuyó a agravar la situación.

En 1990 se estableció el Programa de Reorganización de la Industria Henequenera que tuvo como una de sus acciones esenciales la reprivatización de Cordemex y la individualización de los ejidos colectivos.

Otro aspecto de importancia en este sexenio fue el denominado Programa de Desarrollo Regional de la Zona Henequenera de Yucatán que consideraba necesaria la creación de

condiciones para que los campesinos se pudieran incorporar a otras actividades económicas. Su estrategia básica, acorde con los objetivos de privatización del discurso neoliberal, era la intensificación de los esfuerzos para transferir esta industria al sector privado y apartar totalmente al gobierno federal y el gobierno estatal de la participación directa y hegemónica de la actividad henequenera.

Es importante señalar que desde el inicio del neoliberalismo, no hubo cambios trascendentales en la estructura manufacturera tradicional en que se había basado el incipiente despegue industrial de Yucatán. La mayor parte de las industrias en las cuales se encontraba especializada la entidad en 1975 correspondientes a las tres divisiones industriales dominantes: alimentos bebidas y tabaco, textiles prendas de vestir e industria del cuero y productos a base de minerales no metálicos, no registraron cambios, es decir, no se incorporó ninguna división industrial adicional dentro de las mas representativas.

El verdadero cambio de fondo se sustenta en una ofensiva de industrialización basada en el establecimiento de maquiladoras y en general de todo tipo de industrias de rápida respuesta a la vocación comercial y productiva de la zona. Como parte de este programa se fundaron nuevos parques industriales y se apoyó a distintos municipios para establecer maquiladoras. Asimismo, como parte del proceso de apertura, se amplía el puerto de altura de progreso, se impulsa la actividad de un centro de negocios internacionales y se lleva a cabo la creación de una incubadora de empresas.

En ese proceso el Gobierno Federal a través de la mediatización, conciliación y satisfacción de las demandas sociales ha ejercido una función hegemónica que permea el movimiento político y le da contenido, reproduciendo a nivel local las contradicciones del Estado nacional y creando otras que vienen a acentuar las condiciones de subdesarrollo que caracteriza a esta región.

El poder político oficial está encarnado principalmente en el gobernador, quien ejerce su autoridad a través de un dominio estricto de los órganos gubernamentales y la enorme burocracia. El poder del gobernador tradicionalmente sólo había sido limitado por la presencia del ámbito federal a través de sus diversas instancias administrativas; sin embargo en la actualidad encuentra una férrea oposición a sus acciones por parte de los diputados estatales de oposición del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La presencia federal formalmente está representada una gran cantidad de delegaciones, no sólo de las Secretarías de Gobierno sino también de diversas Empresas Descentralizadas Paraestatales y Fideicomisos. Lo importante de esta situación es que prácticamente todas sus acciones están regidas y dirigidas desde sus oficinas centrales, contando con muy poca autonomía para tomar decisiones.

Aún cuando el sistema partidista continúa sirviendo al Estado como elemento de control político; la ineficiencia organizativa y su bajo nivel de articulación social y representatividad genuina de la sociedad yucateca las ha llevado a convertirse principalmente en instrumentos de acción electoral.

Interactuando dentro de esta capa burocrática se encuentran diversos grupos de presión. En este contexto los grupo más numerosos, aunque más desfavorecidos son los campesinos y los obreros, quienes sin embargo se encuentran subordinados a sus organismos cúpulas ubicados en la Ciudad de México; (Confederación Nacional Campesina (CNC), Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), Federación

Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), sindicatos nacionales (electricidad, teléfonos, ferrocarriles, etc.).

Los grupos de presión privados se encuentran ubicados principalmente en las filiales regionales de las organizaciones a nivel nacional (COPARMEX, CEMER, CANCINTRA, CANACOME), así como en diversas agrupaciones civiles como el Grupo Indignación y el Frente Cívico Familiar. Estos grupos presentan un perfil marcadamente conservador y con una gran influencia en las actividades políticas y económicas. Asimismo cuentan con una base de sustentación ofrecida por organizaciones profesionales ligadas a sus intereses (colegio de abogados, ejecutivos de finanzas, colegio de maestros en administración, etc.) y la difusión amplia de sus demandas e ideologías a través del Diario de Yucatán.

Otro elemento importante políticamente debería ser la clase media; sin embargo con excepción de los colegios y agrupaciones de profesionistas que mantienen fuerte influencia, en general tanto la clase media como la media alta se caracterizan por su poca actividad política.

En términos generales el resultado de este desarrollo, muestra un profundo desajuste entre las clases y sectores que han resultado del proceso, así como subordinación de los mismos, llámese gobierno estatal, sector privado, obreros o campesinos, hacia los organismos cúpula ubicados en la capital de la república.

Resultado de esta evolución es una economía en crecimiento pero con grandes desequilibrios regionales y desigualdades sociales. Su estructura productiva está dominada por el comercio y los servicios cuya participación en el PIB yucateco asciende al 71.3%. Por su lado y a pesar de que existe una gran masa de población campesina el sector primario se encuentra en casi total decadencia representando únicamente el 4.9%. La estructura industrial, representa solamente el 24.5%, se encuentra conformada principalmente por bienes de consumo no duradero, bienes de consumo intermedio en mínima escala y prácticamente nada de bienes de capital, que es característica de las entidades menos industrializadas del país y la que ha mostrado los peores resultados en el proceso de la apertura económica. Además, la industria se encuentra altamente concentrada en Mérida donde se ubica un 39% del total de las empresas establecidas en el Estado, mismas que aportan el 80% del valor total de la producción (Quintal, 2005).

También es pertinente resaltar que en Yucatán existen 106 municipios con características poco homogéneas y con problemáticas diferentes, que se reflejan en sus estructuras políticas y en su organización administrativa. Sin embargo, existe una tendencia dominante ya que 83 de los 106 municipios se pueden considerar de tipo rural, en virtud de que cuentan con una población menor de 20,000 habitantes; sus principales actividades productivas, están en el sector primario, fundamentalmente en la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza. Asimismo cuentan con poca infraestructura urbana y un nivel bajo de servicios. Cabe señalar que en muchos de estos municipios la administración está compuesta generalmente por una estructura mínima compuesta por el Presidente Municipal, el Secretario, el Director de Servicios Públicos y el Director de Vigilancia y Seguridad. En casos extremos estas funciones las ejercen los regidores.

Únicamente catorce municipios se pueden considerar de tipo semiurbano (Chemax, Hunucmá, Izamal, Kanasin, Motul, Oxcutzcab, Progreso, Tekax, Ticul, Tizimin, Umán, y Valladolid), ya que su población varía entre 20 y 50 mil hab. Aunque en su estructura económica predominan las actividades primarias, existen pequeñas industrias en desarrollo, artesanías, comercio y servicios que se derivan de las actividades primarias.

Estos municipios cuentan con redes limitadas de agua potable, drenaje energía y eléctrica, no tienen instalaciones adecuadas para mercados y rastros, y sus calles con alumbrado público y otros servicios funcionan con grandes deficiencias. El único municipio que se puede considerar de tipo metropolitano es Mérida, ya que cuenta con aproximadamente 705 mil habitantes, tiene además de actividades primarias un fuerte desarrollo comercial y una incipiente industria. Su infraestructura y nivel de servicios públicos, aunque tienen deficiencias son adecuadas.

Alcances y limitaciones de la descentralización

Aun cuando prácticamente en todos los gobiernos emanados de la revolución se considera la descentralización como un elemento fundamental del Estado Federal, es hasta el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1986), al incluirla como una de sus siete tesis básicas de gobierno, cuando se inician planes concretos, que de alguna manera son retomados por las administraciones posteriores.

De hecho en el Plan de Desarrollo 2001-2006 , se señalan las siguientes estrategias que pretenden impulsar la descentralización: a) impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la federación a las entidades federativas y municipios b) fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública c) impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas d) impulsar el federalismo en materia económica h) impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en educación.

No obstante lo anterior, el avance histórico del proceso ha sido lento, en ocasiones minimizado y en otras ocasiones obstaculizado por fuerzas políticas al interior de la administración pública federal. Esta situación ha repercutido en la mayor parte de los estados, entre los cuales se encuentra Yucatán, en el cual se notan avances, pero en general se evidencia que las acciones han sido insuficientes y no cumplen con las premisas del marco teórico reseñado con anterioridad.

En este contexto, la descentralización política ha sido mínima pues ha pesar de los muchos periodos gubernamentales en que el discurso gubernamental, la magnifica como elemento fundamental del federalismo, las acciones contradicen a las palabras.

En principio aún cuando los órdenes federales y locales están subordinados en la misma medida a la constitución, generalmente ha prevalecido la supremacía del orden federal sobre el local. Para la distribución de competencias, se sigue el principio de que lo que no está expresamente atribuido al gobierno federal es competencia de las entidades federativas, no obstante la estructura federal durante muchos años se modificó de tal forma, que las materias más importantes quedaron y siguen en manos de la federación como lo son la agraria, laboral, minera, etc.

Además, la autonomía legislativa, administrativa y judicial se redujo considerablemente durante muchos años, lo que correlativamente tuvo como corolario la ampliación de los poderes legislativo, ejecutivos judicial federales. Asimismo, aunque uno de los aspectos básicos de la autonomía es la facultad de los Estados para dar su propia constitución, las evidencias indican que una gran parte de las constituciones de los Estados son copia de la federación y no reflejan las necesidades locales.

Por su lado, los mecanismos de integración y preservación del status federal tienen diversas deficiencias. En principio la constitución mexicana ha sido reformada en gran número de ocasiones, afectando los derechos de los Estados miembros. Además se considera que el remedio total y radical de un conflicto de índole constitucional entre la jurisdicción local y la federación no existe en el derecho público mexicano, a lo que se aúna que la garantía federal no incluye explícitamente la protección de la forma de gobierno y no precisa cuál de los poderes de la unión tiene la facultad de ejercerla. Asimismo, debido a la ambigüedad de las leyes respectivas, se puede declarar por motivos políticos, la desaparición de poderes de alguna entidad federativa, sin que existan bases reales.

En México, por nuestra historia y estructura política, es primordial que los principios fundamentales entre la federación sean los mismos (democracia, sistema representativo, etc.), esta situación circunscribe al sistema y hacer resaltar el carácter republicano del país, pero la realidad es que el sistema político ha restringido o distorsionado su aplicación.

En el caso de la descentralización administrativa se tienen los resultados siguientes: A través de la desconcentración se han traspasado un número importante de funciones a las delegaciones y representaciones estatales. Como estaba previsto, parte de la ejecución se ha desconcentrado conservando para la federación la normatividad, la planeación y el control. Sin embargo, aún cuando ha habido desconcentración de trámites, ha faltado más énfasis en lo relativo a descentralización de decisiones. Además el simple acto de usar un nivel de gobierno subordinado al ejecutivo federal, determina quién tiene el poder, lo que se acentúa debido a la importancia y recursos de las entidades desconcentradas.

Asimismo ha habido transferencia de entidades al gobierno estatal, entre ellos Cordemex, que era la empresa que coordinaba y explotaba el henequén, sin embargo, cuando se transfirió ya estaba en condiciones prácticamente de quiebra.

Uno de los programas más relevantes es el de la descentralización de la educación. Desde hace más de ocho años se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal. Sin embargo, aún cuando en teoría el sistema estatal de educación es administrado por el ejecutivo estatal a través de su Secretaría de Educación, en la práctica continúan funcionando el sistema federal y el estatal simultáneamente, con la consecuencia de que una gran cantidad del personal, los recursos materiales y las funciones, siguen bajo la coordinación y el control de la federación.

El proceso de descentralización que más avances tiene es el de la salud. Sin embargo, aunque en menor grado que en el caso de la educación, en muchos aspectos la federación conserva la normatividad, el financiamiento y el control. La descentralización económica, se ha dado mediante dos instancias fundamentales: la planeación y la transferencia de recursos.

Desde punto de vista conceptual el sistema de planeación se encuentra bien definido únicamente a nivel estatal y en algunos de los municipios semiurbanos. Sin embargo en la mayoría de los municipios, aún no logra su consolidación debido a los serios problemas administrativos y financieros que confrontan. Aún cuando los municipios tienen capacidad jurídica para determinar los principios de su planeación, esta es prácticamente nula. Son

diversas las causas que originan esto, como por ejemplo: desconocimiento de las técnicas de la planificación; falta de personal capacitado; falta de recursos financieros, técnicos y humanos; desconocimiento de los programas y proyectos de nivel federal y estatal; falta de participación en los Comités para la Planeación del Desarrollo y falta de información estadística. Además, en muchos casos el plan se concibe como un requisito burocrático, no se cuenta con acciones de evaluación y seguimiento ni se realiza ningún mecanismo de integración de la participación ciudadana.

En realidad la planeación del desarrollo municipal se da a través de los planes federales y estatales, que la conciben como parte de sus objetivos sectoriales, lo cual lleva, sin embargo a que el municipio tenga poca incidencia en el mismo.

La transferencia de recursos financieros en lugar de incrementarse como indica la lógica de la descentralización se ha reducido en comparación con el gobierno precedente y durante el periodo 2003-2004 tiene tendencias negativas. De acuerdo con cifras del cuarto informe de gobierno (Presidencia de la República, 2005), calculadas a precios constantes de 1995 mediante elaboración propia; en el último año de la administración de Zedillo la tasa de crecimiento promedio del gasto federal descentralizado en Yucatán ascendió a 8.6%. Asimismo sus dos rubros más importantes como son el Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) y el Ramo 28 (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios), tuvieron un crecimiento promedio similar (11.3%). Sin embargo durante el periodo 2000-2006 el crecimiento de estos tres rubros disminuyó considerablemente al promediar 1.6, 0.6 y 2.4%. Incluso durante el periodo 2003-2004 la tasa de crecimiento del gasto federal descentralizado decreció -4.5% y la del ramo 33 -0.6%.

Es importante señalar que de acuerdo con Cano (2005), durante el año 2004, las cuentas del federalismo no fueron favorables a los gobiernos locales, ya que el gasto neto de la federación creció 6.0% real, mientras que los recursos federalizados solo 3.9%. Esto significa que el gasto de la administración pública federal creció 35.0 % más que los recursos federales destinados a las administraciones locales.

Cabe señalar que en la mayoría de los ayuntamientos, hay mucho desconocimiento de las bases normativas para el manejo de los ingresos, egresos y patrimonio municipal por lo que se carece de los más elementales sistemas de recaudación y control fiscal que les permita contar con recursos financieros en forma eficiente y oportuna. Además existe en gran parte de los mismos desinformación e incapacidad para comprender y manejar la coordinación fiscal con el gobierno estatal y el gobierno federal, lo que ha repercutido en sus volúmenes de ingresos. Incluso se ha dado la situación de que al no tener la capacidad suficiente para aprovechar la descentralización, algunos ayuntamientos tienen que devolver a la Federación los recursos que no han ejercido.

Si a lo anterior se agregan las deplorables condiciones financieras de los gobiernos municipales, el resultado es no descentralización, sino mayor dependencia económica respecto a la federación.

Por otro lado, la descentralización no supone sólo un hecho unilateral derivado de la federación o basado exclusivamente en la normatividad legal, sino que implica la capacidad real de las entidades gubernamentales para absorber nuevas responsabilidades.

Al efectuar el análisis de la administración pública, se encontró que tanto el gobierno del Estado como el municipio de Mérida, cuentan con estructuras de administración capaces de soportar un proceso de descentralización. Sin embargo, tal como veremos la mayoría de los municipios cuentan con serios problemas que limitarían u obstaculizarían el proceso.

La complejidad de la administración pública, ha dado lugar a una amplia gama de enfoques que abarcan diversas disciplinas. Para nuestro propósito, analizaremos la situación de los ayuntamientos desde tres puntos de vista a) el proceso administrativo b) los macrosistemas de apoyo y c) la estructura organizacional.

Por lo que se refiere al proceso administrativo, se encontró que muchas áreas trabajan eficazmente, pero se encontraron deficiencias que aunque varían en cada ayuntamiento son importantes.

Desde el punto de vista del funcionamiento interno de cada dependencia, se aprecia descuido de la planeación administrativa, problemas de organización, ineffectividad en el manejo del personal, insuficiencia de recursos materiales, estilos de dirección sin creatividad, falta de fluidez en las comunicaciones, excesivo papeleo, poca flexibilidad y lentitud en la ejecución y controles rutinarios con poca calidad prescriptiva y escaso dinamismo.

Desde punto de vista de los microsistemas de apoyo, los problemas no son menos. En el caso de las funciones de asesoría, ésta se lleva a cabo limitadamente como el caso del control o con criterios tradicionales e influencia política como el sistema de personal. Asimismo, se encuentran deficiencias en sistemas auxiliares de apoyo como son estadística, información, contabilidad y manejo de recursos materiales.

Toda la problemática mencionada es agravada por la falta de políticas y procedimientos, limitaciones presupuestales uso de técnicas tradicionales de administración y escasez de recursos humanos preparados.

Si bien es cierto que la estructura de organización de los municipios no puede ser descrita en términos comunes, debido a su heterogeneidad y diferenciación, se encontraron algunas tendencias que nos permiten un acercamiento.

Para analizar la estructura organizacional se tomaron en cuenta dos aspectos básicos cuya importancia ha sido reconocida en la mayor parte de la literatura organizacional. El diseño organizacional se refiere al patrón de relaciones laborales formales. El diseño laboral consiste en el problema de traducir estas relaciones formales en responsabilidades laborales específicas para cada uno de los miembros de la organización.

El análisis del diseño organizacional muestra que la mayor parte de las dependencias municipales, son activas pero no en todos los casos las funciones que señala la ley orgánica se cumplen, o se cumplen parcialmente, ya sea por falta de personal, de presupuesto o por problemas de índole administrativo. Asimismo se encuentra el problema contrario ya que algunas dependencias realizan funciones no señaladas en la ley orgánica.

En general no se encuentran precisadas dentro de cada dependencia de los ayuntamientos las directivas de autoridad lineal y funcional, ya que los manuales de

organización se desconocen o no están actualizados. En consecuencia cada dependencia ha establecido sus propios niveles jerárquicos, no existiendo sobre este punto un criterio común a lo largo de toda la escala de jerarquías.

Por otro lado algunas dependencias como las de finanzas, por ejemplo operan bajo sistemas jerárquicos más o menos rígidos con un control preciso de las actividades rutinarias y en contraste otras dependencias como las relacionadas con la planeación operan en un medio incierto y con una tecnología no rutinaria.

En general conforme la estructura administrativa crece se da una creciente diferenciación tanto vertical como horizontal, lo cual ocasiona un incremento en los problemas de coordinación, que se ve agravado por la poca homogeneidad lineal y funcional derivada de la ausencia de manuales y el poco desarrollo de otros medios de integración y coordinación como, administradores de programas, grupos de trabajo, equipos y oficinas de proyectos.

El diseño del trabajo es aquella parte de la estructura de organización que se refiere a la manera como se combinan los trabajos y responsabilidades de cualquier puesto individual. Las dimensiones más fundamentales de cualquier trabajo son su alcance y su profundidad. El alcance del trabajo se refiere al número y variedad de tareas incluidas en cualquier empleo. Los trabajos de poco alcance tienen pocas actividades diferentes y un ciclo del trabajo corto. La profundidad del trabajo se refiere al grado de influencia que tienen los empleados sobre su ambiente laboral para que les permita llevar a cabo su trabajo sin supervisión. Al efectuar el análisis se hizo evidente que en la mayoría de las dependencias, se generan tareas de poco alcance y profundidad debido a los siguientes factores: poca variedad de habilidades, falta de identidad de labores entre los empleados y su tarea, escasa autonomía, toma de decisiones casi exclusivamente en niveles superiores, locales inadecuados, poca retroalimentación de resultados originada por la escasa descentralización de autoridad y extensos tramos de control.

Además de lo anterior, las leyes y reglamentos que rigen las actividades más importantes del municipio (prestación de servicios públicos, catastro, obra pública municipal, deuda pública presupuesto contabilidad y gasto público) no existen, están desactualizados o mal elaborados. Asimismo, los sistemas de gestión de servicios municipales no están técnicamente actualizados ni tienen la suficiente calidad y cobertura para atender su creciente demanda.

En general las obras y servicios públicos se hacen de manera irregular ya que no hay eficiencia en las operaciones y en muchos casos se adolece de asesoría técnica. Incluso algunos servicios básicos todavía no llegan a diversos municipios especialmente a sus comisarías. El problema radica en que la mayor parte de los mismos no tienen capacidad financiera o no están capacitados para prestar dichos servicios adecuadamente.

Lo anterior, ha ocasionado problemas de adaptación para los ayuntamientos, que tienen grandes dificultades para responder a las demandas de la sociedad, muchas de las cuales no están articuladas y con frecuencia presentan conflictos entre sí.

Conclusiones

Cabe señalar que el análisis hasta aquí efectuado del proceso de descentralización ha sido enfocado desde un punto de vista crítico, con el propósito de hacer notar sus principales deficiencias. Con esto no se quiere concluir que el proceso no tenga aciertos, por el contrario, existe la voluntad política para llevarlo a buen término y a pesar de los múltiples obstáculos, tanto la maquinaria federal como la estatal se encuentran encausadas en tal sentido.

Sin embargo, las acciones hasta ahora adolecen de muchos problemas o están inconclusas, situación que se agravan debido a la actual política de austeridad que obliga a limitar los recursos disponibles. En general es difícil dar respuestas definitivas además de que en todo caso el problema crucial estriba en cómo lograr la aceptación e implantación efectiva del proceso. Por tal motivo es conveniente plantear algunas recomendaciones que se consideran básicas para reforzar las acciones.

En principio, volveremos a una idea que parece central: el proceso de lograr un desarrollo equilibrado y sostenido a nivel local ha planteado al Estado la necesidad de volverse más eficiente. El problema es que la estructura política y social que quiere cambiarse mediante la descentralización, no puede contribuir a su propia transformación. La estructura social prevaleciente determina el marco donde funcionan las instituciones y cuando se crean nuevas, es posible que sus requerimientos y reglas no se determinen por sus propósitos específicos, sino por la estructura dentro de la que se espera que funcionen.

La reactivación económica de Yucatán es una condición, sin la cual difícilmente se avanzará en la descentralización. Sin embargo, en la coyuntura de la situación actual no puede perderse de vista que tanto la reactivación económica como la descentralización se encuentran seriamente limitadas, por la compleja estructura política nacional y estatal que da una orientación al proceso. Dicho estructura política, en ambos niveles, en el presente sexenio se ha mostrado ineficaz para avanzar en acuerdos políticos a fin de transformar las condiciones estructurales que se requieren.

En este contexto la sociedad local deberá ser capaz de generar en el terreno político, una dinámica suficientemente poderosa y duradera como para permitir a los intereses locales, afirmarse con más fuerza frente a los intereses federales.

Un aspecto fundamental en el cual se deberá seguir avanzando, es la erradicación del federalismo tutelar, que ha sido incapaz de conciliar la libertad y la autonomía de los miembros de la federación con las exigencias que el desarrollo impone de coordinación y colaboración entre sus acciones.

El primer paso lógico es la plena vigencia a los principios fundamentales derivado de nuestra constitución. En efecto, aspectos fundamentales de nuestro sistema federal como son: la soberanía popular, la forma de gobierno republicano, sistema representativo, división de competencias, autonomía e igualdad de los Estados, derechos sociales, Rectoría del Estado, Mecanismos de Integración y Preservación del Status Federal, entre Otros, deben no sólo ser plenamente respetados, sino perfeccionados incluso con las reformas constitucionales que procedan.

Un aspecto necesario de esta transformación es hacer efectivo el proceso de redistribución y devolución de competencias a los Estados. Sin duda las modificaciones al artículo 115 representan un paso fundamental. No obstante una autoridad reconocida de

la materia como es Chanes Nieto desde 1985 señaló sin grandes repercusiones que a la república deben corresponder propiamente las siguientes competencias: salvaguarda de la economía nacional, y la representación de la misma, el impulso del desarrollo nacional, las áreas estratégicas, y la eliminación de posibles desequilibrios regionales, ejecución de obras de gran magnitud para el beneficio de la infraestructura del desarrollo; prestación de servicios comunes a la república o relativos a bienes de interés nacional, energéticos y normas relativas a la explotación de los recursos nacionales mediante concesión, lo relativo a dos o más entidades federativas cuando no sea posible ni su separación ni su asociación, la satisfacción de necesidades propias de la administración pública federal.

Obviamente de acuerdo con la constitución, todo lo demás será atribución de las entidades federativas, lo que implica llevar a cabo reformas constitucionales y legislativas para devolver a los Estados lo que les corresponde. Es así que cada Estado debe dejar a la federación únicamente aquellas materias que no puede resolver sólo, los que sobrepasan su ámbito de competencia y los que sean conflictivos con una o más entidades federativas.

Lo propio de la federación es lo nacional y lo interestatal. Todo lo demás es asunto para el gobierno de los Estados y los ayuntamientos, por lo cual la legislación local deberá restaurarse y afinarse para definir con claridad las funciones que le competen de acuerdo con sus particulares características.

Sólo en el caso de que la redistribución de competencias no resulte adecuada para el sistema federal se acudirá al proceso de desconcentración, descentralización paraestatal y delegación de facultades por la vía de concertación de acciones y convenios.

Ésta labor de descentralización no puede hacerse de modo indiscriminado, ya se hizo una primera fase en la cual el nivel central determinó que funciones puede descentralizar, ahora es necesario que gobierno local proceda repasando una por una todo las normas relativas a cada sector de la administración, para ver cuáles son las que razonablemente puede ser transferidas a los organismos locales, y cuáles deben permanecer ya sea temporal o definitivamente a cargo de los organismos federales.

Es una condición inevitable que la administración pública local, tiene que ajustarse a los cambios y responsabilidades derivadas del proceso de descentralización. Por lo tanto se requieren no solamente simplificaciones o cambios en aspectos puramente administrativos, si no una verdadera reforma del Estado en un sentido amplio que comprenda todo las modificaciones que deben sufrir las actividades del sector público, no sólo para lograr las estrategias adoptadas, sino para buscar nuevas alternativas. Es decir, el ajuste de las actividades del Estado a las necesidades presentes y futuras.

Esto significa desarrollar entre otros aspectos, organizaciones públicas que funcione a plenitud al optimizar sus recursos humanos, desarrollar un clima de trabajo basado en la confianza y el respeto, desarrollar sistemas de toma de decisiones proactivos que se anticipen a los problemas, fijar la responsabilidad y autoridad apropiada a los miembros de la organización y mantener sistemas de administración eficaces.

Para lograrlo, se requiere en primer término la decisión clara y manifiesta del ejecutivo estatal; la corresponsabilización de los funcionarios y la participación en el estudio y programación de las reformas de quienes habrán de llevarlas a cabo directamente, así como de los ciudadanos quienes son los principalmente afectados. Es preciso entonces la

discusión abierta y el apoyo de técnicas especializadas modernas evitando las limitaciones extralógicas.

Un sitio especial en este proceso de reforma, corresponde al municipio, las reformas al artículo 115 han puesto las bases para su transformación, pero este esfuerzo será nulo si no se hace efectivo mediante la modernización de su aparato administrativo y fortalecimiento de su hacienda, con el objeto básico de convertirlo en el propio motor de su desarrollo. Asimismo el esfuerzo de descentralización será truncado si no trasciende hasta este nivel.

Cabe señalar que desde el punto de vista histórico en la naciones que han progresado más en el desarrollo de una burocracia eficaz y científicamente organizada, se ha presentado una clase gobernante dotada de alto espíritu de patriotismo e integridad personal y una población alerta y políticamente activa capaz de exigir a sus funcionarios eficacia e integridad, condiciones ambas que si no se tienen, se tendrán que lograr a nivel local.

Es evidente que principal obstáculo para llevar a cabo la reforma son los escasos recursos financieros; sin embargo el programa se puede llevar a cabo gradualmente mediante los recursos disponibles, pero siempre considerándolo como un esfuerzo permanente y sistemático, y teniendo como marco de referencia un programa a largo plazo.

No se puede dejar de reconocer que la actuación del gobierno federal desconcentrado y descentralizando diversas actividades, ha sido cualitativamente muy importante. Sin embargo, no es conveniente aceptar que dado que él tiene los recursos económicos que le permiten mayor capacidad administrativa que los gobiernos estatales o municipales, entonces sea ese nivel el que se seleccione para la ejecución. Por tal motivo, aunque parezca contradictorio, la acción más importante de la descentralización administrativa es precisar y limitar el uso de sus medios, ya que la mejor forma de descongestionar es a través del gobierno estatal y municipal, promoviendo la resolución de los problemas, mediante la utilización del mecanismo lógico de la administración pública local.

Obviamente, el mecanismo de desconcentración y descentralización, no debe desaparecer pero operará exclusivamente donde sea necesario. En este sentido, es pertinente terminar de transferir a los órganos correspondientes la mayoría de las acciones de tipo operativo, mejorando la capacidad de decisión. Adicionalmente es necesario desconcentrar las funciones de apoyo, las funciones interrelacionadas y las funciones complementarias de otras dependencias. Además, se debe continuar revisando la organización central con el propósito de hacer realidad el propósito de que permanezca únicamente con atribuciones normativas y de coordinación y control.

Debido a su importancia, es indispensable eliminar los obstáculos políticos, financieros e institucionales que han impedido que se complete el ciclo de descentralización de la salud y educación. Esto implica terminar de entregar al gobierno estatal, los servicios junto con los recursos materiales, humanos y financieros. Es decir dejarán de ser federales y pasarán a ser estatales.

Uno de los puntos claves de la autonomía estatal, reside en la posibilidad de emprender directamente la solución de sus problemas mediante recursos propios. Se desprende entonces con claridad que mientras no se cambie la desigual estructura de captación y

distribución de recursos entre la federación y el Estado, no habrá avances serios en el proceso de descentralización.

Una acción drástica pero fundamental, debe ser fortalecimiento de la hacienda municipal no sólo a través de inversión federal o vía participaciones, sino mediante una reforma fiscal que cambie el sentido y orientación de las relaciones fiscales intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno, generando mayores ingresos a los Estados y ayuntamientos aún a costa de quitárselos a la federación.

También, aún cuando conlleva serios problemas políticos, es necesario evaluar si se puede llevar a cabo una fusión del elevado número de municipios con que cuenta el Estado, para crear entidades verdaderamente autónomas que puedan prestar sus servicios y desarrollar sus funciones eficientemente. Si esto no es posible, se debe fomentar el establecimiento de mecanismos de coordinación entre municipios, para llevar a cabo tareas de planeación conjunta realización de programas administrativos, de prestación de servicios, reglamentación etc. los cuales aunque se apliquen independientemente podrán tener utilidad general.

Es muy larga la lista de problemas que requieren un enfoque adecuado y siempre están apareciendo problemas nuevos. Inevitablemente el cambio tendrá que ser lento. La consolidación de la descentralización seguramente rebasará el sexenio; se requiere un esfuerzo continuado para ir haciendo los ajustes necesarios que sólo serán juzgados por los resultados de bienestar colectivo que produzca, ya que la descentralización no es un fin en sí mismo, sino únicamente un medio para lograr un real y justo desarrollo no sólo de la provincia mexicana sino de México en general.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. 1999. *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa.
- Baños Ramírez, Othón.1979.*El Proceso de Industrialización en Yucatán hasta 1970*, Tesis, Facultad de Economía. Mérida, Yucatán, México, UADY
- Basulto Tamay, José Arturo.1986. *Industrialización y Fuerza de Trabajo en Yucatán*, Tesis, Facultad de Economía, Mérida, Yucatán, México, UADY.
- Burgoa Orihuela, Ignacio.2000. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2005. *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa de México. Los viejos y los nuevos problemas de la administración municipal*. Internet [en línea], disponible en: http://www.municipio.org.mx/agenda_adm.htm .20 de mayo de 2005].
- Cano Vélez, Jesús Alberto. 2005. *Un renovado federalismo donde todo el país gane*, en *aregional.com* [en línea],disponible en internet:<http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC> [20 de mayo de 2005]
- Chanes Nieto, José.1985. *La Descentralización de la Administración Pública*, México, INAP.
- D' Arcy, Francois.1985. "La Experiencia Descentralizadora en Francia y España", *Revista de Administración Pública, Descentralización*, México, INAP, Julio-Dic. 1985, núms. 63-64, 219-229.
- Fraga, Gabino.1990. *Derecho Administrativo*, México, Porrúa.
- Groppali, Alessandro.1944. *Doctrina General del Estado*, México, Porrúa.
- Guaitia, Aurelio. 1985 "Perspectivas de la Descentralización", *Revista de Administración Pública, Descentralización*, México, INAP, Julio-Diciembre 1985, núms. 63-64, 219-229
- INEGI.2005.*Perfil sociodemográfico del estado de Yucatán; México*.
- Kelsen, Hans. 1999 *General Theory of Law and State*, Cambridge: Harvard University Press, 1945. Reprinted 1999 by The Lawbook Exchange
- Labastida, Horacio. 1982. Carta-Prólogo, Menéndez, Iván, *Lucha Social y Sistema Político en Yucatán*, México. Grijalvo.
- Madison, James .1787. *The Federalist Papers*, New York, And & McLean
- Martín-Retortillo Báquer, Sebastián.1985. "Descentralización Administrativa y Organización Política", *Revista de Administración Pública, Descentralización*, México, INAP, Julio-Dic.. 1985, núms. 63-64, 219-229.
- Meyer, Lorenzo. 1986. Un tema añejo siempre actual: El centro y las regiones en la historia mexicana, Torres, Blanca, compiladora, *Descentralización y Democracia en México*, 31, México, El Colegio de México.
- Menendez, Iván.1982. *Lucha Social y Sistema Político en Yucatán*, México, Grijalvo.
- Mouskheli, Michel.1981. *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Editora Nacional, México
- Presidencia de la Republica
- 2001 *Plan Nacional de desarrollo 2001-2006*, México.
- 2002 *Programa Especial Para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, México.
- 2005 *Cuarto Informe de Gobierno*, México.
- Quintal Palomo, Alberto. 2005. *Desarrollo Estratégico de la Pequeña Empresa. Impulso a la Economía de Yucatán*, Mérida, Yucatán, México, UADY.
- Riker, William. 1964. *Federalism: origin, operation, significance* (LB basic studies in politics), USA, little Brown.
- Schmit, Carl.1981. *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional.
- Serra Rojas, Andrés. 1990 *Derecho Administrativo*, Tomos I y II, México, Porrúa.

Sierra Villarreal, José Luis, Paz Pineda, Antonio, Huchim Koyoc, Antonio. 1986 *Política y Poder en Yucatán*, Academia Yucatanense de Ciencias Sociales y Artes A.C., México, UNAM.

Siwek-Pouydesseau, Janne. 1976, Centralización Burocrática, Administración Moderna y Descentralización. *Desconcentración Administrativa*, Secretaría de la Presidencia, México.

Tena Ramírez, Felipe. 2001. *Derecho Constitucional Mexicano.*, México Porrúa.

Villanueva, Mukul Eric. 1985. *Crisis Henequenera y Movimientos Campesinos en Yucatán 1966-1983* México, INAP.