

Descentralización y desarrollo político

Alejandro Favela Gavia

Preámbulo

Las relaciones que se establecen entre las modalidades de organización política en términos del Estado nacional y los grados de participación política que se dan en un marco de evaluación del nivel de eficiencia en que puede desempeñarse un sistema político, dado un determinado tipo de estructura institucional, son los aspectos que atañen al presente artículo.

Esta exploración tiene como referente el caso del sistema político mexicano. Éste había gozado, hasta los acontecimientos de 1994, de una relativa estabilidad. Sin embargo, el control político, hasta entonces prácticamente incuestionado, se enfrentó a situaciones (guerrilla atípica, más política y propagandística que militar) y a desafíos (como los asesinatos de políticos hasta ahora poco esclarecidos), que evidenciaron deficiencias del control político y de los lineamientos de seguridad nacional con que fue articulado ese control político: podían operar con niveles de eficiencia razonables en situaciones de baja exigencia, pero cuando fue requerido en situaciones sin precedentes y con operadores que funcionaban al margen del sistema político, ese nivel de eficiencia disminuyó enormemente.

Tal circunstancia nos remite a preguntarnos si la seguridad nacional mexicana, para tener capacidades de previsión y de respuesta más eficientes, tendría que incrementar sus efectivos y, de ese modo, sus canales de información, o si bien debería ser totalmente reestruc-

turada. Todo ello enmarcado en un cuestionamiento relativo a la información, los canales de transmisión y el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional.

Al avanzar en el análisis del conflicto chiapaneco de enero de 1994, la evidencia demostró al menos dos aspectos irrefutables: primero, que la diferencia entre la zona de Los Altos de Chiapas y cualquier otra región de pobreza extrema en el país la hicieron los hombres que, como contingente armado, asumieron una voluntad de enfrentamiento bajo un esquema de guerrilla. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional podría encontrar condiciones de miseria y violencia en otras numerosas regiones del país, y su presencia en Chiapas era tan explicable como lo hubiera sido, casi por las mismas razones, en otras zonas marginadas con componente de violencia secular. Segundo, que el tiempo de reacción del sistema político fue relativamente corto para reasumir el control de la situación en términos de orientación y control político.

Es innegable la existencia de numerosos problemas que exigen soluciones inmediatas y oportunas, pero por la modalidad organizativa del sistema político mexicano: el centralismo, su nivel de respuesta disminuye, se sobrecargan los canales de comunicación y las demandas se acumulan, de manera tal que la eficiencia del sistema en su conjunto tiende a decrecer.

Al bajar los niveles de eficiencia en el desempeño de un sistema político, y al no poder discriminar y priorizar la información, ocurren bloqueos por saturación que ponen en entredicho la seguridad nacional, ya que cuando se cuestiona el control político nacional por agentes externos al sistema político, aparte del riesgo que entraña ese hecho, ponen en situaciones límite a todo el sistema.

El nivel de ineficiencia para la previsión de casos límite, al tiempo que revela los parámetros en los que está concebida la política de seguridad nacional, es decir, para el seguimiento de grupos institucionales o semiformales —pero que dista mucho de contar con una real agencia de inteligencia—, muestra también que el centralismo como modalidad organizacional ha dejado de ser una forma de organización con un desempeño acorde con los parámetros de calidad que la ciudadanía ha planteado como satisfactorios. Asimismo, que una administración pública de corte centralista opera con niveles de eficiencia tan bajos que la saturación de demandas hace que la calidad de los productos políticos sea también exigua.

De manera que explorar la relación entre eficiencia en el desempeño de la función de la administración pública, nivel de desarrollo

político y modalidades organizativas del sistema político puede resultar un ejercicio interesante y poco explorado en el caso mexicano.

Introducción

El mundo de la modernidad encontró en la conformación de los estados nacionales una de sus características principales y definitorias. Éstos se convirtieron en el espacio político administrativo que posibilitó el desarrollo de la modernidad, de manera tal que los límites jurisdiccionales de dichas entidades tendieron a expandirse conforme las necesidades de los procesos industrializadores lo requerían y lo permitían. La formación de los estados nacionales, su expansión en forma colonial y su retracción para permitir el surgimiento de numerosos y nuevos estados nacionales ha sido uno de los elementos centrales de la historia política de las últimas dos centurias. El gran dinamismo que la geografía política ha tenido en este periodo está ligado a las intensas modificaciones que ha experimentado el mapa político mundial.

La desarticulación de los sistemas coloniales y los procesos de conformación de estados nacionales que aspiran a la independencia, y que por lo tanto intentan constituirse en entidades autónomas para dotarse de infraestructuras organizativas propias que permitan su vigencia y viabilidad como estados nacionales, han corrido de la mano en los últimos dos siglos con la concomitante necesidad de articular un aparato productivo que, con base en los procesos de la industrialización, dé sustento a ese tipo especial de organización político-administrativa que es el Estado nacional.

En torno a la industria se desarrolló un tipo de organización basado en la centralización de los recursos que la hacían posible. Trátese de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de insumos o decisionales. La fábrica como elemento clave y nuclear de la industrialización simboliza de manera muy clara el proceso de centralización que caracterizó al mundo moderno. En el mismo sentido y de manera paralela y concomitante, la forma de organización político-administrativa de ese mundo moderno tendió a la centralización como forma organizativa en la figura de los estados nacionales, posibilitando que éstos encontraran un espacio de confluencia común con la industrialización en los mercados nacionales. Las economías nacionales se convirtieron, de ese modo, en un interés compartido por los dueños de los capitales que hacían posible la industrialización y por

los administradores de los asuntos públicos que se articularon en los estados nacionales.

Esa interrelación estructural encontró en la centralización la modalidad organizativa más conveniente a sus intereses. La vigencia de las economías nacionales ha sido una clara muestra del éxito de dicha forma de organización. Sin embargo, ese éxito se encuentra en la actualidad en entredicho por el grado de eficiencia con que pueden funcionar las instituciones que adoptan la modalidad de la centralización. Los niveles de rentabilidad con que opera dicho modelo de organización han evidenciado que su eficiencia y eficacia, en la actualidad, no satisfacen los requerimientos de rentabilidad. El centralismo como recurso organizativo cubrió una cierta etapa del desarrollo moderno, pero ha llegado a resultar obsoleta, dadas las nuevas circunstancias. Los recursos tecnológicos presentes en las sociedades contemporáneas abaten los costos e incrementan los rendimientos. En suma, son más eficientes, más eficaces y, por tanto, más rentables.

En el nivel empresarial, las grandes corporaciones, después de una fase de intenso crecimiento, encontraron que los rendimientos tendían a decrecer en la medida en que los gastos de administración se convertían en elemento fundamental del presupuesto, y que al mismo tiempo los controles sobre cada una de las partes eran cada vez más ineficaces, por todo lo cual la corporación iba convirtiéndose en un ente burocrático sin control. Los accionistas, al ver atomizada su participación, dependían de los cuerpos gerenciales para el conocimiento de la organización y el funcionamiento de "su empresa". Este fenómeno fue denominado la revolución gerencialista o de los gerentes.

Por otra parte, se dio un caso inverso con "lo pequeño es hermoso", para aquel tipo de organizaciones que a partir de estructuras administrativas pequeñas, con atención prioritaria en la calidad del producto, pero muy eficaces en el mercadeo, lograron incrementar sus niveles de rendimiento por unidad invertida y con ello captar segmentos del mercado muy específicos. La primera tendencia puso énfasis en el mercado masivo, en tanto que la segunda en el segmentado.

Abatir costos por la línea de la masificación encontró límites operativos que para las grandes corporaciones significaron tendencias al decrecimiento de la rentabilidad de sus inversiones. El crecimiento de las burocracias empresariales y los decrementos en la productividad de las corporaciones mostró uno de los límites del modelo

centralista e hizo evidente su obsolescencia como paradigma institucional.

Los esquemas de la "calidad total" ponen el acento en un tipo de organización que centra su eficiencia en la calidad del producto final, pero que por sus dimensiones organizacionales cuida cada uno de los procesos de ese producto. Los controles administrativos son mucho más cercanos a la producción, y por consiguiente más eficaces.

La organización de la gran corporación tuvo como fundamento de su proceso productivo los principios desarrollados por Taylor, basados en la especialización, en las grandes cadenas de montaje y en el control de los tiempos y los movimientos. Este paradigma organizacional se denominó "organización científica del trabajo"¹ y mantenía en el eje de su propuesta principios de carácter centralista. El proceso de toma de decisiones conservaba una verticalidad tal que las partes de la organización industrial sólo podían articularse como un todo a partir de su dependencia respecto del centro de mando.

Por oposición, el sistema productivo desarrollado en Japón, conocido como toyotismo, se basa en la diversificación productiva y en la flexibilidad de la organización del proceso productivo.

Grandes volúmenes de productos rigurosamente idénticos contra volúmenes limitados de productos diferenciados es, en pocas palabras, el núcleo de la oposición central, fundadora de los dos métodos, y por tanto, también la especificidad y la singularidad de la intención que presidió la formación del método Toyota.²

Ohno, creador y sistematizador de este método organizativo del trabajo industrial, plantea:

el sistema Toyota tuvo su origen en la necesidad particular en que se encontró Japón de producir pequeñas cantidades de muchos modelos de productos; más tarde aquél evolucionó para convertirse en un verdadero sistema de producción. A causa de su origen, este sistema es fundamentalmente competitivo en la diversificación. Mientras el sistema clásico de producción planificada en serie es relativamente refractario al cambio, el sistema Toyota, por el contrario,

¹ Cf. F. Taylor, *La organización científica del trabajo*, Ed. Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey, Monterrey, 1926.

² Benjamin Coriat, *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa*, Ed. Siglo XXI, México, 1992, p. 21.

resulta ser muy elástico; se adapta bien a las condiciones de diversificación mas difíciles.³

Diversificación y flexibilidad son las características de este modelo organizativo, oponiéndose a la especialización y uniformidad, características del modelo taylorista. Descentralización frente a centralización en la búsqueda de mayor competitividad y eficiencia.

Resulta claro que esas formas alternas de organización productiva en las fábricas implican también modalidades diferentes de organización administrativa. Frente a la centralización, el modelo japonés o toyotismo requiere una mayor autonomización de los procesos productivos y administrativos, así como una mayor coordinación entre las partes implicadas en el proceso. Reducir costos no es una tarea que se plantee a través del incremento de los volúmenes producidos, sino a partir de economías internas por el abatimiento de costos de inventario y mediante la producción justa en el momento oportuno. Diversificación y flexibilidad son los criterios básicos de esta modalidad organizativa. Aprovechar los recursos con que se cuenta sin elevar los costos para, de ese modo, incidir en un mercado que tiende a la diversificación y a la segmentación. Requiere una planeación en la que la autonomía de las partes en la gestión se integren en un proceso de supervisión muy estricto de su operación. De manera tal que la supervisión y el control de calidad queden integrados en cada unidad autonomizada y la articulación del todo se vea realizada sobre pedidos específicos. La plurifuncionalidad del operario permite la flexibilización de la organización y la administración se inserta como un elemento de control del proceso en su conjunto, con tendencia a la reducción del desperdicio de recursos subutilizados.

La descentralización

Resulta claro que estos nuevos métodos de organización de la producción no pueden ser adaptados de manera mecánica a los asuntos concernientes a la administración pública, sin embargo, los elementos de la descentralización de la administración estatal exigen algo más que una simple transferencia de funciones y recursos a nuevas entidades que reproduzcan, en escala reducida, los vicios y la ineficiencia de la organización centralista. La descentralización es una

³ T. Ohno, *El espíritu Toyota*, citado por B. Coriat, *op. cit.*, p. 20.

modalidad alterna de organización de la administración pública que implica una readecuación estructural del sistema político para rendir los frutos que de ella se esperan.

Una verdadera descentralización político-administrativa de las funciones gubernamentales implica una reestructuración de las administraciones locales a las cuales se les van a asignar nuevas responsabilidades y a las cuales debe dotarse de recursos suficientes para el cumplimiento de dichas funciones, pero también requiere modalidades organizativas para su funcionamiento que ya no se basen en el centralismo, sino en la autonomización y la autoactivación. Organizaciones que contemplen los problemas a resolver como un todo integral y que dichas organizaciones puedan responder a las necesidades ciudadanas en el lugar y en el tiempo precisos.

La cuestión relativa a las distintas modalidades que pueden adoptarse en relación con las formas organizativas de la administración pública varían enormemente, ya que la estructura del aparato gubernamental responde a criterios de eficiencia, pero también a modalidades históricas que forman parte de un entorno cultural en el cual han sido gestadas.

La estructura organizativa de la administración pública responde, asimismo, a funciones muy variadas que deben ser cubiertas, y el tipo de evaluación que se puede extraer depende de los criterios que se adopten para medir su grado de eficiencia; de ahí que también sea muy variable la visión que sobre su funcionamiento pueda tenerse.

Sin embargo, en la medida en que todo aparato gubernamental tiene un nivel de desempeño en la atención de las demandas ciudadanas y un nivel de control en los aspectos políticos, la calidad de los productos políticos que está procesando y con los que está actuando en su entorno, así como la capacidad de retroalimentación que es capaz de desarrollar para adecuarse a situaciones cambiantes y diversas, otorgan un elemento básico para medir y evaluar no sólo su desempeño presente, sino su posibilidad de permanencia institucional en el futuro inmediato.

Esto significa que una estructura administrativa gubernamental sometida a la presión de un cambio institucional requiere ser evaluada, tanto en la necesidad de adecuaciones que incrementen su nivel de eficiencia, como en su capacidad institucional y funcional de adaptación e incorporación de nuevas modalidades organizativas. La transformación organizacional que implica el cambio de una modalidad centralista a una descentralizada impacta no sólo en cuestiones de

estructura, funciones y procedimientos, sino también en aspectos de actitud, tanto frente a la nueva modalidad organizativa, como ante el simple requerimiento del cambio mismo.

Por estas razones, cuantificar las resistencias al cambio, pero sobre todo identificar los problemas que deben resolverse, exige la formulación de un programa de transformaciones diseñado de modo que permita atacar los cuellos de botella institucionales sin crear vacíos organizacionales que puedan generar caos, desinformación e ineficiencia.

Las necesidades de adecuaciones de los aparatos gubernamentales tienen para mantener niveles de funcionamiento eficientes son permanentes, ya que sus entornos, sobre todo en las últimas décadas, han incorporado procesos de cambio cada vez más vertiginosos. Los procesos de globalización económica y de medio ambiente, así como la conformación de mercados regionales y segmentados, pero también las nuevas tareas de promoción y competencia por las inversiones y las necesidades de generación de empleos, junto con la automatización de la producción, ponen de manifiesto la exigencia de una reorganización estructural y funcional en las modalidades organizativas del Estado nacional en su forma centralista.

Éste es el caso de México. Desde mediados de los ochenta este país se ha visto inscrito en un proceso de cambios acelerados que han impactado su estructura productiva, social y organizativa, así como su funcionamiento como tal, sin que, por contrapartida, una política de descentralización haya estado presente como una opción real de reorganización institucional. Los avances en materia de adecuación institucional se han concentrado en la llamada "reforma del Estado", la cual, como una primera etapa de cambio, ha situado al gobierno federal en la posibilidad de abrir el aparato gubernamental a las nuevas tareas que exige el entorno económico y político mundial.

La reforma del Estado ha sido una medida centralista de reorganización y reestructuración que impacta a nivel macro a la sociedad mexicana. El gobierno federal, siendo sólo uno de los niveles de gobierno —que por las características del desarrollo político y la modalidad centralista de organización con que se ha desempeñado la administración pública en México—, ha sido el más importante y el de mayor impacto con la población. Sin embargo, lejos está de ser el que mayor contacto directo con la ciudadanía tiene. Por ello, el incremento en la calidad de la atención a las demandas y a los requerimientos de la población implica una reestructuración de las

funciones gubernamentales. Sólo a partir de ésta podrá atender los problemas y darles soluciones eficientes. En este sentido, la profundización de la reforma del Estado, en una segunda etapa, pasa necesariamente por la cuestión de la descentralización.

La administración pública mexicana, como es sabido, consta de tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, y cada uno de ellos tiene esferas de competencia delimitadas. El modelo centralista de operación administrativa que ha imperado en nuestro país ha situado las funciones y atribuciones del nivel federal por encima de las del nivel estatal. Este tipo de relación se reproduce entre el nivel estatal y el municipal, lo cual ha sido explicable y ha resultado funcional en ciertas circunstancias históricas del desarrollo del país. Sin embargo, las condiciones actuales del desarrollo nacional en sus aspectos económicos, políticos y de atención a los problemas y las demandas sociales obligan a repensar la funcionalidad de dicho modelo centralista para el México contemporáneo, pero sobre todo, de adecuar las estructuras administrativas del Estado mexicano a los requerimientos del México que queremos construir.

La modalidad centralista imperante en las administraciones públicas de los estados nación ha respondido a la creación de estructuras especializadas en funciones específicas. Ello ha implicado estructuras administrativas y normatividades genéricas para la atención de problemáticas que se suponen también genéricas. Este esquema tiende a la atención parcializada de problemas que en sí mismos son complejos e integrados, y ha dado como resultado que los usuarios de los servicios públicos, para solventar sus necesidades, se topen con numerosos reglamentos y, por ende, con numerosas oficinas gubernamentales, ante las cuales el número de trámites y requisitos que deben cubrirse y satisfacerse aparece como infinito y engorroso. La burocratización del aparato gubernamental convierte todo trámite en una odisea para el usuario. La simplificación administrativa es un paliativo ante semejante océano de burocratización, pero al insertarse en una lógica centralista resulta insuficiente como solución.

La simple transferencia de funciones y recursos a las instancias de gobierno locales y estatales, ciertamente ha representado un importante avance administrativo. Al acercar los centros de decisión a los problemas a resolver se ha logrado mejorar la atención a la ciudadanía y elevar la calidad de los servicios prestados. Un ejemplo de ello ha sido la federalización de los servicios educativos realizada en los últimos tres años de la administración de Salinas de Gortari.

Mas, una real descentralización implica la adopción de mecanismos operativos que de manera integral puedan resolver los problemas que surjan en el nivel local.

Una administración pública de características centralistas antepone la estructura institucional a la función operativa. En el nivel de gobierno federal esto resulta más o menos lógico y necesario, ya que las problemáticas que debe atender son ciertamente macro. Las legislaciones y normatividades que regulan sus actividades deben ser ciertamente generales y de validez universal. El problema surge cuando este esquema administrativo se reproduce en el nivel del gobierno de los estados de la federación y se superponen las estructuras federales, bajo la figura de los delegados de las Secretarías de Estado en las entidades federativas, a las de los responsables de los gobiernos estatales con funciones similares, pero con áreas de competencia supuestamente diferenciadas. La intromisión del poder federal en la resolución de problemáticas locales genera duplicidades e ineficiencia.

Federalizar es un avance, pero la readecuación de los aparatos administrativos de los gobiernos estatales, bajo las nuevas circunstancias de descentralización, es un complemento necesario para la mejor atención de las necesidades ciudadanas. Municipalizar la atención de los problemas constituye el siguiente paso en un esquema de descentralización. Este proceso de readecuación administrativa en México tiene una larga historia y no obstante su carácter de urgente dentro del sistema político, los avances en materia de descentralización han sido escasos y no han contado con una voluntad real de reforma.

La descentralización fue encarada por primera vez como programa importante de gobierno bajo la administración de Miguel de la Madrid. Se hizo el intento de transferir a las delegaciones de las Secretarías de Estado funciones y decisiones que hasta entonces eran competencia de las instancias centrales en la capital del país; se planteó la vinculación con los gobiernos estatales en el marco de los convenios únicos de desarrollo y que las delegaciones fungieran como unidades de coordinación sectorial en las distintas entidades federativas. El programa de descentralización incluyó numerosas transferencias de empresas y organismos a los estados. Sin embargo, resulta claro que ese intento tuvo alcances limitados en la medida en que las decisiones continuaron radicando en órganos de carácter federal, si bien es cierto que ya regionalizados. Las instancias de gobierno federal seguían siendo preeminentes sobre las estatales. También se

modificó el artículo 115 constitucional, para la reforma política de los municipios, sin que ello representara una real autonomía financiera y de operación para los ayuntamientos.

Esta estrategia inicial de descentralización continuó en el sexenio de Salinas de Gortari, con la federalización de los servicios educativos. Ésta implicó una transferencia real de recursos y decisiones a los gobiernos estatales, y la instancia federal conservó bajo su control aspectos de carácter normativo y de supervisión del servicio prestado.

Ambos procesos de descentralización —como experiencia institucional— posibilitan la profundización en este tipo de estrategia para el cambio institucional del sistema político mexicano. Resulta claro que descentralizar implica la voluntad de las dependencias del gobierno federal de transferir recursos e instancias de decisión a los gobiernos locales, lo cual significa disminuir los controles federales sobre los gobiernos estatales, y que al mismo tiempo se incrementen las capacidades formales y reales de los gobernadores. Lo cual se traduce en un reforzamiento de los mecanismos del pacto federal con una lógica distinta de la del centralismo.

Dar vigencia al federalismo implica poner en el centro de la atención la necesidad de resolver los problemas propios de las tareas de gobierno, esto es, estructurar la institucionalidad con base en las funciones a cumplir, concebir una institucionalidad que pueda dar respuestas a la ciudadanía con reducción de la burocracia, de los trámites y de los tiempos de solución. Es decir, una institucionalidad eficiente y efectiva. Con normatividades claras y que promuevan la simplificación administrativa, de tal suerte que las burocracias sean lo menos burocráticas posible y que los reglamentos sean integrales y no segmentados por estructuras administrativas diferentes y superpuestas. Ello exige que los niveles de competencia de los distintos ámbitos de gobierno estén claramente definidos y que los ordenamientos de carácter federal no tengan injerencia, más que en áreas de estricta competencia federal.

Los gobiernos de las entidades federativas no tienen por qué repetir los esquemas estructurales del gobierno federal, ni el gobierno federal tiene por qué tener dependencias con funciones claramente duplicatorias respecto de los gobiernos estatales. Un ejemplo muy claro de esta duplicidad de funciones es el de la existencia de una Secretaría de Turismo con rango federal, ya que sus funciones pueden perfectamente ser cubiertas por dependencias gubernamentales de carácter estatal, y de ese modo el país se ahorraría una secre-

taría federal y sus delegaciones estatales y regionales, y se promovería una simplificación de tramitación y un recorte de la burocracia, que ha resultado a todas luces innecesaria. Casos como el citado pueden encontrarse en numerosas dependencias federales que, con rangos de subsecretarías o de direcciones generales, se han generado como crecimientos burocráticos prescindibles y a todas luces ineficientes.

La descentralización no significa solamente transferir responsabilidades a los gobiernos estatales; ello sería federalizar. Entraña una modalidad diferente de organización que reconozca las profundas diversidades que impone un país como México, con distintos grados de desarrollo político y económico, con desigualdades regionales y sociales que revelan la necesidad de políticas que las contemplen, precisamente en su diversidad. Un programa de descentralización concebido bajo un esquema centralista y que fomente un centralismo a escala de gobiernos estatales no sería un gran avance en materia organizacional para el sistema político mexicano.

El desarrollo regional

Desde la década de los setenta, en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, la problemática relacionada con la concentración de recursos para el desarrollo, tanto en términos regionales como sociales, se convirtió en un tema recurrente del discurso oficial, así como en uno de los grandes retos nacionales a resolver. La modalidad por excelencia para enfrentar dicha concentración de recursos en los grandes polos urbanos fue la de promover la creación de parques industriales en ciudades medias, a fin de redistribuir geográficamente tanto la industria como la creación de empleos. Se impulsó la creación de nuevos polos de desarrollo turístico. Ciertamente, en el transcurso de 20 años se logró dar una salida parcial a la concentración excesiva de recursos en la zona metropolitana de la ciudad de México. En 1970 la población urbana representaba el 44.69% de la población total, y de esa población urbana, el 40.74% se localizaba en la zona metropolitana de la ciudad de México, en tanto que en 1990, conforme a la información censal, la población urbana a nivel nacional representa ya el 57.5% de la población total (muestra un crecimiento de casi 13 puntos porcentuales), en tanto que la participación de la ciudad de México y su zona conurbada ha disminuido su importancia respecto de la población urbana, ya que en 1990 representa so-

lamente el 32.24% (una pérdida relativa de 8.5 puntos porcentuales). Sin embargo, en términos absolutos el crecimiento de la ciudad de México, en ese periodo de 20 años ha sido superior a los 6.2 millones de habitantes.

Las zonas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey y Puebla, que en 1970 sumaban 3.4 millones de habitantes —el 15.7% de la población urbana del país—, en 1990 sumaban 7.04 millones, es decir, duplicaron en este periodo su población, pero conservaron en términos porcentuales su participación respecto del total de la población urbana, con un 15.08% (una pérdida de seis décimas de punto). Esto significa que las grandes concentraciones urbanas del país, a lo largo de 20 años han disminuido su importancia respecto de la población urbana. Mientras que en 1970 representaban el 56.44% del total de la población urbana, en 1990 su significación había disminuido 9.13 puntos porcentuales, al representar sólo el 47.31% del total de la población urbana.

La importancia de las zonas metropolitanas comparando su peso demográfico entre 1970 y 1990 respecto del total de la población nacional, ha crecido. Mientras en 1970 su participación representaba el 25.22% de la población total, en 1990 ese porcentaje se había incrementado en casi dos puntos, al alcanzar el 27.18% respecto de la población total del país.

La tendencia mostrada a lo largo del presente siglo por la población del país a concentrarse en la ciudades se ha agudizado en los últimos 20 años, ya que se han conformado conglomerados urbanos de más de medio millón de habitantes. Esta tendencia se manifiesta más claramente en los siguientes datos: en 1970 existían sólo 15 ciudades de más de medio millón de habitantes, en tanto que en 1990 su número llegó a 22.

Tales datos muestran que en el comportamiento poblacional en México a lo largo de los últimos 20 años —sin haber dejado de crecer— se ha presentado un fenómeno de redistribución de la población. Los índices de crecimiento medio anual que en la década de los setenta fueron de 3.32%, en los ochenta disminuyeron sensiblemente, al ubicarse en un 1.97%. Al haber crecido más rápidamente la población urbana que la rural y presentarse una desaceleración en el crecimiento poblacional total, así como una pérdida de importancia de las cuatro zonas metropolitanas respecto de la población urbana, tenemos que en 1990, México muestra una mejor distribución poblacional. El crecimiento de los núcleos urbanos, donde es relativamente más fácil y económico acceder a servicios públicos

elementales, así como acercarse a las fuentes potenciales de empleo, ha sido la lógica de este comportamiento demográfico.

Esta redistribución poblacional ha significado una enorme presión para la creación de puestos de trabajo en las ciudades, así como para la creación de infraestructura tanto para la producción como urbana de servicios para esos nuevos pobladores ciudadanos. Todo lo cual se ha traducido en necesidades de inversión de capital encaminada a la creación de infraestructura y para hacer frente a las presiones sociales y políticas que ello ha conllevado.

Estas modificaciones en los comportamientos de distribución demográfica también se han traducido en cambios en la estructura productiva. En 1970, el 34.7% del personal ocupado se dedicaba a labores del sector primario, el 21.2% a la industria y el 44.1% al sector servicios. En 1990, esta composición sectorial de la población ocupada se había modificado de la siguiente manera: 26.9% en el sector primario, 22.2% en la industria, y el 50.9% se empleaba en el sector servicios. Resulta claro que la industria, en términos porcentuales, casi no varió, ya que presentó un crecimiento de sólo un 1.1%. La gran modificación se muestra en la participación de los sectores primario y servicios, ya que la disminución del 7.8% del sector primario y el crecimiento del 6.8% del sector servicios explican en buena medida las tendencias demográficas de concentración urbana.

De estos datos se desprende la importancia de una política consistente para la promoción del desarrollo regional como una necesidad urgente para el país. Una alternativa relevante puede ser la representada por el programa de la Secretaría de Desarrollo Social para las 100 ciudades, tendiente a reorientar los flujos migratorios y para apoyar la creación de infraestructura en ciudades medias. La ventaja de un programa como el de las 100 ciudades radica en que no plantea la concentración de los recursos en polos aislados de desarrollo, como fue el problema generado por los parques industriales de la era echeverriista. Ése fue un avance importante en su momento, pero en la actualidad el desarrollo regional debe basarse en una mayor descentralización de los recursos y en una diversificación de las fuentes potenciales de empleo, a fin de hacer que el crecimiento demográfico se sustente en una mayor diferenciación productiva, la cual permita aprovechar mejor los recursos con que cuenta cada región del país. Fortalecer la creación de productos que puedan competir en los mercados regionales, nacional e internacional de manera diferenciada, haciendo uso de las

diversas ventajas comparativas que cada región y cada zona del país presenta.

El desarrollo económico regional no puede basarse sólo en las grandes plantas industriales; la mediana y pequeña industrias tienen un gran potencial como generadoras de empleo y producción. Si aprovechan los mercados segmentados pueden, haciendo uso del programa de las 100 ciudades, contribuir de manera significativa a una real descentralización de la vida económica de México.

Transformar la tendencia del crecimiento económico de los grandes núcleos urbanos y apoyar el basado en las ciudades medias implica una real política de descentralización y por tanto un elemento fundamental para el desarrollo regional.

Desarrollo político y descentralización

Resulta claro que para México, en la medida en que se presenta un mayor componente urbano en la población de las entidades federativas, el comportamiento electoral de la ciudadanía tiende a diferenciarse (véanse cuadros 1 y 2). Entre mayor es la presencia de la población rural, la opción por un solo partido político es mayor. Por el contrario, cuando aumenta la importancia relativa de la población urbana, los comportamientos electorales tienden a perder esa homogeneidad, lo cual da como resultado que las ofertas políticas necesariamente deban ser diversas. La vida urbana implica, en este sentido, una tendencia a la pluralidad de los comportamientos electorales.

La diversidad en las preferencias políticas posibilita comportamientos políticos que se traducen en competencia política por la preferencia ciudadana. Lo cual redundaría en mayores niveles de desarrollo político para el país. Por las características del sistema político mexicano, los datos que pueden medir el crecimiento de la participación ciudadana son poco confiables, ya que los datos oficiales muestran que en las elecciones presidenciales de 1946 el 92% de los votantes empadronados ejercieron su derecho, en tanto que para los comicios de 1988, sólo el 50.4% de los mismos lo hicieron. Esto significaría que en la medida en que el país se ha modernizado y por tanto urbanizado, la participación política de la ciudadanía ha decrecido, lo cual constituiría un comportamiento totalmente anómalo con respecto a lo que ha sido la tendencia mundial de los comportamientos electorales, en los cuales a mayor modernización se presenta también

Cuadro 1
Datos socioeconómicos por entidad federativa, 1990

Entidad	% de población ocupada con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos	Grado de marginalidad	% de población que vive en poblaciones de menos de 5 000 hab.
Aguascalientes	62.53	bajo	26.53
Baja California	39.96	muy bajo	11.95
B. California Sur	54.06	bajo	25.6
Campeche	68.7	alto	36.21
Chiapas	80.08	muy alto	66.56
Chihuahua	52.81	bajo	25.81
Coahuila	60.89	bajo	17.13
Colima	50.4	bajo	22.39
Distrito Federal	60.47	muy bajo	0.32
Durango	67.65	alto	49.29
Guanajuato	61.32	alto	40.82
Guerrero	67.81	muy alto	56.13
Hidalgo	73.7	muy alto	62.88
Jalisco	55.49	bajo	23.02
México	62.73	bajo	21.3
Michoacán	59.98	alto	46.34
Morelos	59.5	bajo	26.56
Nayarit	53.63	medio	48.76
Nuevo León	58.74	muy bajo	9.48
Oaxaca	78.73	muy alto	69.62
Puebla	72.41	muy alto	46.45
Querétaro	60.46	alto	47.68
Quintana Roo	49.17	medio	33.39
San Luis Potosí	71.14	alto	49.9
Sinaloa	55.61	medio	43.46
Sonora	52.7	bajo	25.99
Tabasco	65.49	alto	57.52
Tamaulipas	61.07	bajo	21.51
Tlaxcala	72.33	medio	38.73
Veracruz	71.85	muy alto	50.39
Yucatán	73.61	alto	32.36
Zacatecas	72.7	alto	62.06

Fuente: SECOFI, SIDOC, con base en datos del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

Elaboración propia.

Cuadro 2
Distribución porcentual de la votación
por entidad federativa, en la elección presidencial,
1994

Entidad	PAN	PRI	PRD
Aguascalientes	36.67	46.46	8.57
Baja California	36.24	48.05	8.36
B. California Sur	32.24	55.18	8.51
Campeche	18.29	53.89	20.87
Chiapas	11.77	45.35	31.81
Chihuahua	27.57	58.89	6.07
Coahuila	30.75	48.72	12.65
Colima	29.83	50.67	11.92
Distrito Federal	26.58	42.45	20.44
Durango	26.94	50.89	9.49
Guanajuato	29.27	53.87	8.40
Guerrero	9.46	48.63	33.71
Hidalgo	17.46	58.42	14.95
Jalisco	41.92	43.84	6.93
México	25.60	46.42	18.11
Michoacán	15.15	43.57	35.00
Morelos	22.09	49.56	19.26
Nayarit	19.02	56.09	16.13
Nuevo León	39.82	48.18	2.95
Oaxaca	12.86	50.00	27.13
Puebla	25.95	50.60	13.96
Queretaro	30.59	56.57	5.35
Quintana Roo	28.99	56.57	12.27
San Luis Potosí	25.34	57.02	9.49
Sinaloa	30.83	50.55	13.66
Sonora	38.16	41.81	12.94
Tabasco	7.36	54.73	31.99
Tamaulipas	26.54	46.29	18.56
Tlaxcala	23.97	52.57	15.29
Veracruz	15.70	51.70	23.19
Yucatán	40.51	52.36	3.18
Zacatecas	22.63	60.17	8.78
TOTALES	25.94	48.77	16.60

Fuente: Instituto Federal Electoral. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

Nota: Los porcentajes están calculados con relación a la votación emitida.

Elaboración propia.

una mayor participación ciudadana.⁴ Este comportamiento anómalo se expresa también en los datos comparativos que pueden extraerse si se contrastan los resultados electorales entre las distintas entidades federativas.

Por ejemplo, en tanto que el Distrito Federal en las elecciones de 1964 presenta un abstencionismo reconocido del 31.86%, Chiapas en ese mismo año presenta solamente un 22.58% de abstencionismo. En los comicios de 1988 el abstencionismo en el Distrito Federal es del 43.01% y el de Chiapas de un 44.65%. La notable diferencia se presenta cuando se analiza la distribución del voto en cada entidad, ya que en 1964, en el D.F. el PRI obtuvo el 72.27% de los sufragios; y en Chiapas, en los mismos comicios, la votación a favor del PRI fue del 98.70%. En 1988 la distribución de la preferencia electoral fue la siguiente: votos a favor del PRI en el D.F., 27.25%; en Chiapas, el 89.91% continuo sufragando por el PRI.⁵ Es claro que entre Chiapas y el Distrito Federal existen numerosas diferencias, pero la más importante es que el D.F. es asiento de una gran ciudad que ha constituido para el país el paradigma de la modernidad desde hace ya bastantes décadas,⁶ y Chiapas ha sido y continúa siendo básicamente rural con algunas pequeñas ciudades. Tal circunstancia se observa en el tipo de la literatura costumbrista que se ha desarrollado cuando se ha tomado a Chiapas como el ambiente para la narrativa.⁷

De las reflexiones anteriores y de la contrastación de las cifras referidas se desprende que los datos oficiales que pudieran dar cuenta de la participación ciudadana no son confiables como indicador del comportamiento político ciudadano. Por contrapartida, el crecimiento del voto opositor en cada entidad ofrece una mayor certidumbre y permite ver que los comportamientos electorales en México sí se ajustan a las tendencias mundiales respectivas. Cuando existe un voto opositor de significación, las tendencias del abstencionismo son estables, y ese voto opositor se distribuye de una manera regular en las poblaciones urbanas.

⁴ cf. Karl Deutsch, *Política y gobierno*, FCE, México, 1976. En especial el capítulo "Los participantes en la política".

⁵ Dato electorales del Instituto Federal Electoral.

⁶ Más que los datos estadísticos, la literatura es un elemento que da fe de ese fenómeno. La novela de Carlos Fuentes *La región más transparente del aire* es una clara muestra de ese desarrollo de la ciudad de México, más tarde en los sesenta la narrativa de José Agustín, García Ponce, Leñero, Monsiváis, Poniatowska, entre otros muchos han continuado mostrando, burlándose y criticando la modernización y sus efectos en la ciudad de México.

⁷ Recuérdense los cuentos de Bruno Traven que son situados en Chiapas.

La confiabilidad en las cifras electorales habla también de un proceso de desarrollo político ligado a las condiciones de la modernidad imperantes en ciertas entidades de la República, y a su vez manifiestan las enormes diferencias que existen en nuestro país en materia de desarrollo político y de incorporación a la modernidad. Las enormes diferencias en los niveles de ingreso entre los habitantes de las distintas entidades de la República son una clara muestra de esa desigual incorporación a la modernidad (véase cuadro 1), al mismo tiempo que constituyen una de las razones explicativas de los enormes grados de diferenciación en los comportamientos políticos que se observan en sus respectivos ciudadanos. A mayor incorporación a la modernidad, mayor grado de diferenciación en los comportamientos políticos. En donde la modernidad es un elemento que propicia la participación política en una pluralidad de opciones que expresan la rica gama social que esa modernidad ha contribuido a crear.

El sistema político mexicano operó hasta muy recientes fechas en condiciones de unipartidismo. Ese sistema funcionó y fue diseñado para dar estabilidad al país bajo la égida de dos grandes instituciones, el presidencialismo y el partido oficial.⁸ El grado de éxito de dicha mancuerna ha sido claro cuando se contrastan los avances de México en las últimas seis décadas. Destaca al respecto el proceso de modernización que el país ha podido desplegar. Pero justo por esa razón —la modernización de México— es que ahora el sistema político unipartidista, y por lo tanto no competitivo, requiere una modificación sustantiva que le permita transformarse y adecuarse a las nuevas demandas de una sociedad civil que reclama espacios de participación y niveles de eficiencia en la atención de sus necesidades que el sistema político centralista no puede alcanzar.

La sociedad mexicana, gracias a la modernización, se ha diversificado y exige pluralidad y eficiencia. Luego de un proceso de modernización que ha cambiado su fisonomía y que, como producto de la estabilidad y la modernización, se ha transformado, la sociedad civil está presionando para que, el sistema político mexicano se adecue a su nueva realidad, a sus nuevas exigencias y a los nuevos niveles de eficiencia que el viejo centralismo ya es incapaz de alcanzar.

No se trata solamente de reclamos por una vida democrática. Se exige al sistema político un aparato institucional que con eficiencia,

⁸ Cf. el texto clásico de Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, J. Mortiz, México, 1973.

prontitud y calidad pueda atender las demandas cotidianas de la sociedad civil. Democracia y descentralización constituyen elementos complementarios de un mismo proceso de desarrollo político que resulta concomitante a la modernización de la sociedad mexicana, y que requiere un nuevo sistema político que pueda conservar estabilidad y eficiencia para poder continuar siendo un marco institucional en el que se desarrolle la vida nacional.

Las diferencias regionales por grados diversos de desarrollo político, económico y social plantean la necesidad de que el nuevo modelo recoja en su formulación esos niveles de diversidad existentes, que el planteamiento de una descentralización de la vida nacional no sea una respuesta centralista, sino que se recuperen las diferencias regionales y la descentralización dé cabida a la diversidad de un México de múltiples caras, y que, en su pluralidad, el federalismo pueda ser el punto de encuentro para el México que se construye desde el presente con miras al porvenir.

Desarrollo político y estado de derecho

México ha sido tradicionalmente un país de muchas leyes, lo que en manera alguna ha significado que haya sido un país muy justo. El punto en el que confluyen el modelo político y la procuración de la justicia ha sido un elemento de conflicto y de inadecuación entre lo que es y lo que el ordenamiento legal plantea que debiera ser. Independientemente de las deficiencias que los ordenamientos legales puedan contener y de los vacíos jurídicos que una realidad cambiante genere, el fenómeno del centralismo y del unipartidismo en el sistema político mexicano ha dificultado la impartición de justicia.

En la medida en que los particulares habían carecido de una organización como sociedad civil, los actos de la autoridad habían encontrado como límite el respeto que quisieran otorgar a la ley. Esto es, en la medida en que la sociedad civil carecía de organizaciones que pudieran defender sus intereses particulares y pudieran obligar a la autoridad a observar los límites que las leyes les planteaban a unos y a otros, la vigencia del estado de derecho residió más que nada en buenas voluntades y en acuerdos casuísticos.

Sin embargo, gracias a la modernización de la sociedad mexicana, la sociedad civil ha encontrado que, en su diversidad, la conformación de organismos intermedios para la defensa de sus intereses constituyen un elemento fundamental para que el estado de derecho sea

una norma que regule la vida social con obligaciones y garantías para todos, observables por todos y con sanciones que deben ser aplicadas por igual para aquellos que no observen conductas conforme a derecho. Una sociedad civil organizada, participante y demandante que ha surgido como producto de la modernización es la mejor garantía para que los principios jurídicos sean transformados en formas regulativas de la vida social.

Esta nueva organicidad de la sociedad civil mexicana, basada en su pluralidad y en su participación activa en la vida nacional, son elementos básicos del desarrollo político que el México contemporáneo requiere. Pluralidad y organización plantean los límites de una acción gubernamental que ya no puede ser, aunque quisiera, arbitraria. La vigencia del estado de derecho, en el México contemporáneo, es un requisito para la estabilidad y una condición forzosa de eficiencia en el nuevo sistema político.

Los partidos políticos, las asociaciones ciudadanas, los movimientos particulares para mil diversos asuntos, son la expresión de una sociedad civil que actúa, que demanda soluciones y que exige del sistema político niveles de eficiencia en respuesta a esa complejidad que supone un país que ya no puede gobernarse como si fuera homogéneo, y no participativo ni organizado. Las características del desarrollo político desigual que conforma el mosaico nacional implican, obviamente, diferentes capacidades organizativas de parte de la sociedad civil para obligar a que el estado de derecho sea respetado. Las entidades de mayor desarrollo político tienden a transformar más rápidamente un principio —el de la vigencia de las leyes— en realidad y hacen que la distancia entre ser y deber ser se acorte, de manera tal que en ese tipo de entidades, el sistema político está sujeto a un mayor grado de tensión, pues la exigencia de su adecuación a la nueva realidad social de esas entidades, evidentemente se transforma en una lucha política por limitar al poder político por parte de la sociedad civil y sus organismos intermedios.

Esa lucha política ha adquirido la forma de una demanda por la democratización de la vida social, pero en realidad es la expresión de la diversidad de formas, intereses y aspiraciones que la modernización del país ha podido generar y que ahora tienen que encontrar un espacio institucional novedoso que las articule: un nuevo sistema político, acorde con la modernización del país. Modernización y desarrollo político son fuentes de tensión para proyectar una nueva institucionalidad que enmarque la diversidad del México contemporáneo. Esa nueva institucionalidad, tendrá que pasar necesari-

riamente por los requisitos de un estado de derecho que sea observado en forma inestricta.

Bibliografía

- Allen, H., *Valorar la descentralización para activar el desarrollo*, xxvii Congreso de la Unión Internacional de Administraciones Locales, Río de Janeiro, 1985.
- Badie, B. y G. Hermet, *Política comparada*, FCE, México, 1993.
- Calderón, J. M., "inflación y descentralización como estrategias capitalistas y sus efectos en la fuerza de trabajo. México 1982-1988", en *Economía de América Latina*, núm. 20, México, 1990.
- Coriat, B., *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa*, Siglo XXI, México, 1992.
- Deutsch, K., *Política y gobierno*, FCE, México, 1976.
- Galbraith, J., *El nuevo estado industrial*, Sarpe, Madrid, 1984.
- Graizbord, B., y A. Mina, "Población-territorio: cien años de evolución, 1895-1990", en *Estudios demográficos y urbanos*, núm. 22, vol. 8, núm. 1, COLMEX, enero-abril de 1993.
- Helliwell, J. F., "Empirical linkages between democracy and economic growth", *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, volume 24, part 2, abril de 1994.
- Mogel, J., y E. Velázquez, "Crisis del capital y desarrollo sustentable: reorganización productiva y descentralización", en *El Cotidiano*, núm. 47, México, mayo de 1992.
- Rebolledo, J., *La reforma del estado en México*, FCE, México, 1994.
- Sierra Olivares, C., "La descentralización de instancias federales a los estados", en *El Municipio*, núm. 14, México, agosto de 1987.
- Ochoa Campos, M., *Descentralización o autonomía municipal*, Índice, México, 1982.
- Ortega Lomelín, R., *Federalismo y municipio*, FCE, México, 1994.
- Palacios, J. J., "Descentralizar en medio de la crisis", en *Estudios Demográficos Urbanos*, vol. 4, núm. 2, México, mayo-agosto de 1989.
- Poder Ejecutivo Federal. *Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal*, México, 1985.
- 1a. Reunión Iberoamericana Ministerial Relativa a la Descentralización Educativa, *Memoria*, Guatemala, 1992.
- Taylor, F., *La organización científica del trabajo*, Ed. Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey, Monterrey, 1926.