

BIBLIOGRAFÍA

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

ALMADA, Carlos F., *La administración estatal en México*. 1093

ALMADA, Carlos F., *La administración estatal en México*, trad. de Miguel Calvo de Almada), México, Instituto Nacional de Administración Pública, Estudios núm. 2, 1982, 204 pp.

I. Todo lo concerniente a las entidades federativas en México ha sido tradicionalmente olvidado. Los estudios administrativos, jurídicos y políticos se concentran en el ámbito federal preferentemente, como si nuestro país fuera formal y materialmente una República centralista. El libro de Carlos F. Almada, que mereció el Premio de Administración Pública de 1980, aporta un estudio sistemático sobre los ámbitos estatal y municipal. Sin embargo, su originalidad no radica solamente en el hecho de abordar esos dos ámbitos políticos, sino en su análisis, el cual ayuda al especialista en el entendimiento de la problemática del régimen federal.

El Instituto Nacional de Administración Pública ha estado publicando en su *Revista de Administración Pública* y en su *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, principalmente, estudios de especial interés sobre la historia administrativa mexicana así como trabajos de actualidad, que en su conjunto ofrecen un buen panorama de la administración pública en el tiempo y además en el espacio, ya que entre los estudios publicados figuran otros relativos a los estados y municipios.¹

El libro de Almada brinda una concisa parte histórica de la organización política de los estados a partir de la Colonia. El federalismo se gestó durante todo el siglo XIX y aun rebasó los principios del XX. Los conflictos entre las tendencias centralizadoras y las federalistas fueron de distinto orden según la etapa histórica.

¹ Por ejemplo, *cf.* Pichardo Pagaza, Ignacio, "La reforma administrativa en los estados", *Revista de Administración Pública*, Antología 1-54, 1956-1983, INAP, 1983; Martínez Cabañas, Gustavo, "La posición de los municipios en la estructura constitucional y administrativa de México", *Revista de Administración Pública*, *op. ult. cit.* Ver número dedicado al municipio en *Revista de Administración Pública*, núm. 33, enero-marzo de 1978, así como todos los números de la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*; Estrada y Zenea, Ildefonso, "Manual de gobernadores y jefes políticos", *Revista de la Administración Pública*, INAP, núm. 50, abril-junio de 1982; Ezeta, Luis de, "Manual de Alcaldes y jueces de paz", *Revista de Administración Pública*, núm. 53, enero-marzo de 1983 y en este mismo número Garza García, Cosme, "Manual de los presidentes municipales".

Durante el nacimiento de la primera República federal, dichas tendencias tuvieron que ser negociadas y las fórmulas resultantes fueron de compromiso.² En la formulación de la Constitución de 1857, después de la experiencia centralista, la posición moderada de las dos tendencias prevaleció y, a pesar de la reinstauración del federalismo, las graves crisis e invasiones no permitieron madurar la condición autónoma de los estados frente a un necesitado poder central que encarara las emergencias.

No obstante, desde la administración de Benito Juárez se tomó conciencia de la fuerza de los caciques en los estados, a los cuales se tendría que recurrir para consolidar ese predominio federal que evitaría el caos nacional. Durante la dictadura de Porfirio Díaz la política de apoyo en los caciques y caudillos locales cobró especial importancia. Aunado a lo anterior, Díaz estableció una serie de medidas para desarrollar su predominio y permanencia en el poder: su alianza con el capital, las reformas constitucionales reeleccionistas y la designación de trescientos jefes políticos encargados de los distritos (que eran divisiones territoriales creadas *ad hoc* para servir de fuente de información y control políticos).

Con la Revolución mexicana y la Constitución de 1917, la reelección presidencial y las jefaturas políticas fueron eliminadas del panorama político; sin embargo, la crisis se transformó en lucha de caudillos revolucionarios y en la consecuente parcelación del poder. La creación del Partido Nacional Revolucionario surge como un nuevo acuerdo entre los interlocutores políticos y se convierte en el foro para reunir y difundir tanto a las fuerzas del centro como de la periferia.

El libro de Almada ayuda a comprender que el federalismo implica un problema de distribución de competencias. Además de ilustrar la autarquía o autogobierno y la autonomía o capacidad para autorregularse. Aunque la regla general es clara: todo aquello que no esté expresamente otorgado a la Federación, se entiende reservado a las entidades federativas, la distribución competencial se ha complicado con excepciones, reformas y el uso de facultades implícitas a favor del Congreso de la Unión.³ El resultado ha sido que el sistema federal es un confuso conjunto de reglas, siempre modificables a cargo de los estados y a favor de la siempre creciente Federación.

Otro método para acrecentar el dominio federal es a través de la

² Cfr. Costeloc, Michael, *La primera República federal de México. (1824-1835)* (trad. de Manuel Fernández Gasalla), México, FCE, 1975.

³ Carpizo, Jorge, "Sistema Federal Mexicano", *Estudios constitucionales*, 2ª ed., México, UNAM, 1983.

llamada vertiente concertada, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, mediante la celebración de convenios de coordinación. En tanto los recursos del país sean centralizados tan desproporcionalmente, la realidad de una Federación no se materializará. La argumentación al respecto ha sido elocuentemente expresada desde 1917 en relación con el municipio⁴ y todavía constituye un grave vicio de nuestro federalismo.

Almada, al entrar al marco jurídico del Ejecutivo estatal, repasa las características establecidas en el artículo 115 constitucional. La elección directa, el periodo sexenal y la no reelección y las condiciones de su elección son características de influencia del Ejecutivo federal. Nos atrevemos a ponderar que tanto la elección directa como la no reelección son principios ya considerados como implícitos en el régimen republicano, en tanto que el periodo sexenal y la nacionalidad, local y general, del gobernador, como condición de su elección, constituyen características propias del constitucionalismo estadual. A nivel de los estados no opera la regla del artículo 82, fracción I, constitucional que establece para el presidente de la República, la condición de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, ya que el artículo 115 constitucional sólo exige la nacionalidad del candidato y es omiso respecto a la de sus padres.

De entre las medidas de intervención federal está el caso extraño del artículo 120, que ya ha merecido una fundada crítica por un agudo jurista calificándola de norma destinadora del régimen federal,⁵ y que Almada interpreta como un "arma suplementaria para someter a los gobernadores indisciplinados".

El gobernador al ser titular del Poder Ejecutivo estadual cuenta con funciones análogas a las del presidente de la República, en relación con su ámbito local. La facultad reglamentaria, el predominio para iniciar el procedimiento legislativo, su responsabilidad financiera y otras funciones administrativas, son propias de su cargo. Paradójicamente, otro elemento común es el de que el Ejecutivo local cuenta con mecanismos de control en relación con los municipios, tal como si repitiera la subyugación de la Federación para con los estados.⁶

⁴ Cfr. Ruiz Massieu, J. F. y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983; Carpizo, Jorge, "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", *Reformas legislativas 1982-1983*, México, UNAM, 1983.

⁵ Herrera y Lasso, Manuel, "Errores técnicos y vicios institucionales de la Constitución", *Estudios constitucionales*, México, Jus, 1964.

⁶ Para un análisis de los mecanismos de control del estado hacia los municipios, ver González Oropeza, Manuel, "Desaparición de ayuntamientos", *Libro homenaje a Roberto Mantiñola Molina*, en prensa.

Por otra parte, la regla de sustitución del gobernador es más congruente que la del presidente. Efectivamente, a nivel federal la sustitución del Ejecutivo es de dos tipos, según el tiempo en el que se verifique la ausencia definitiva. Como una norma rezagada del periodo presidencial de cuatro años, anterior a 1928, se preceptúa en el artículo 84 constitucional que si la ausencia ocurre en los dos primeros años se designará a un presidente interino, en tanto que si la ausencia tuviera lugar en el periodo restante, cuatro años, después de la reforma del 24 de enero de 1928, se suplirá mediante la designación de un presidente sustituto. Esta regla tendría congruencia si el criterio diferenciador se basara en la mitad del periodo, es decir, tres años, ya que éste era el sentido del artículo 84 original.⁷

La regla existente en los estados está acorde con dicha disposición y, excepto en Sinaloa, la diferencia para elegir un gobernador interino y sustituto es precisamente la mitad del periodo gubernamental, es decir, tres años.

II. Los controles metaconstitucionales existentes en la Federación, fundamentalmente del presidente de la República, hacia el gobernador, y de éste para con los demás poderes del estado así como con los ayuntamientos, son, quizá, los más explicativos de la realidad política, comparados con las características constitucionales y legales.

Al explicar tales controles se debe hacer referencia al hecho de que el presidente es el jefe del partido político predominante, ya que esta jefatura permite explicar su directa aprobación de los candidatos por el partido a la gubernatura y la obligada lealtad del gobernador electo.⁸ Almada rubrica esta afirmación con las declaraciones de tres actores políticos: Carlos Loret de Mola, Manuel Moreno Sánchez y Braulio Maldonado. La única limitante a este peligroso control es la no coincidencia de periodos gubernamentales con el presidencial, con lo que se puede equilibrar la influencia del presidente en turno con la que deja el anterior.

Otro control sobre el gobernador se encuentra en la selección y actuación de los miembros del Congreso de la Unión, procedentes del estado en cuestión. Particularmente efectivos pueden ser los senadores que, en su momento, pueden ser los gobernadores provisionales del es-

⁷ Cfr. Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Manuel Porrúa, 1978, t. II; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1983*, México, Porrúa, 1983, pp. 853, 911 y 913.

⁸ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

tado en caso de una desaparición de poderes⁹ o que al menos puedan ser los árbitros de cuestiones políticas en el estado.

El apoyo financiero o su ausencia, es el método más "limpio" para controlar al estado. Almada aporta el dato de que en 1978 la Federación contaba con el 90.67% de los ingresos netos, mientras que los estados sólo el 8.15% y los municipios tan sólo con el 1.17%. Esta prepotencia económica se refleja en subordinación del estado para efectos de participaciones y apoyos crediticios.

Por último, queda el ejército como medida metaconstitucional de control, ya que, organizado en zonas militares, es un poderoso representante de la fuerza federal.

Por su parte, el gobernador cuenta con similares mecanismos de control hacia el ambiente político interno. El gobernador es el canal más influyente en el aparato estatal del partido oficial. El gobernador aparece como el árbitro de las guerras y conflictos políticos en el estado.

Visto así, la selección de candidatos a diputados locales y a ocupar puestos en los ayuntamientos debe requerir su aprobación. De esta manera, las legislaturas están prácticamente bajo la decisión del Ejecutivo local. La fragmentación de los municipios ha hecho, sin embargo, que los partidos de oposición empiecen a lograr éxitos electorales en algunos de ellos. No obstante, la proporción es tan pequeña que, por el momento, no representa ningún peligro para la estabilidad del partido oficial. Los municipios de ciudades importantes se destacan como una excepción al respecto.

Otro aspecto de importancia que trata Almada es el relativo al de planeación y desarrollo económicos a nivel estatal que, como ejemplo de coordinación entre la Federación y los estados, demuestra la verticalidad del establecimiento de políticas constitucionales hacia los estados. El origen del Comité Promotor de Desarrollo Socioeconómico (COPRODE) y su transformación en los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADE) se encuentra en actos presidenciales. Igual origen se observa en el instrumento de mayor alcance en las relaciones Federación-estados, los convenios únicos de coordinación determinan los rubros de catorce tipos de inversiones y servicios públicos que se consideran propios de los estados. Cabe hacer la observación de que tales convenios invierten la fórmula de distribución de competencias consagradas en el artículo 124 constitucional, y que

⁹ González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983.

esta disposición es de evidente orden público;¹⁰ ningún acuerdo de voluntades, aun sean de personas públicas, puede alterar el texto expreso de la Constitución.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

BACACORZO, Gustavo, *Constitución Política del Perú. Antecedencia, concordancia, indicación*, Lima, Editorial Universo, 1982, 348 pp.

El autor se propone una edición instrumental del texto constitucional peruano de 1979, en la que se señalan concordancias de cada una de sus disposiciones referidas al propio texto; antecedentes especialmente referidas a la Constitución de 1933 y excepcionalmente a otras normas de menor jerarquía; e indicaciones formuladas con un criterio abierto, por lo que un concepto puede aparecer en el índice analítico de acuerdo con múltiples formas de apreciarlo. Así, es una edición de gran utilidad, que facilita grandemente la consulta del texto.

En su *introducción*, hace un análisis global muy general de la Constitución —en su “contenido, forma y disposición”— de contenido crítico, en grandes rubros: 1. *Dogmática constitucional*: es una Constitución conservadora y capitalista, reglamentista y ecléctica, contradictoria y vacilante, aunque tiene muchos aciertos y adopta instituciones “altamente progresistas y modernas”. El preámbulo es contradictorio, religioso y antihistórico. Las atribuciones legislativas son muy restringidas y no bien diferenciadas, con delegación legislativa. Las atribuciones jurisdiccionales son compartidas por la Corte Suprema y el Tribunal de Garantías Constitucionales. Autonomía del Ministerio Fiscal, “magnificando la función del fiscal de la nación”, que corresponde al “*turcricuc* del antiguo Perú, al justicia mayor del derecho español medieval, al fiscal general o procurador general o fiscal público federal o abogado social federal de los países socialistas y de algunos que no son; y al *ombudsman* nórdico actual”. Presidencialista con amplios poderes del jefe del Ejecutivo. Economía social de mercado (libre iniciativa privada) “ingenuamente regulada por la planificación estatal. Contradicción que se salva a favor del poder económico y, subsecuentemente, también del político. Gravísima superposición de las minorías contra las mayorías”. Presencia de los partidos, pero sus miembros deben “par-

¹⁰ Cfr. Voz “orden público”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1984, pp 316-318.