

## COMENTARIO A LA PONENCIA ESTADO, FEDERALISMO Y CONCENTRACIÓN EN MÉXICO\*

Antes de entrar a mi comentario, aprovecho que en este evento se conectan de alguna manera los enfoques jurídico y económico de la realidad mexicana, particularmente de las leyes que rigen su desarrollo, para señalar la necesidad de que próximamente se llegue a verificar una mesa redonda para analizar y discutir la relación entre el derecho y las leyes del desarrollo económico, ya que para los ordenamientos legales de una sociedad sean consecuentes estas normas jurídicas deben corresponder cabalmente a las leyes económicas y modificarse al cambiar éstas. Todo indica que esto no ocurre en México por lo que convendría estudiar las causas de ello y sus consecuencias para intentar llegar a proponer las soluciones pertinentes.

Ahora bien, México es, por decreto, una nación con sistema federal<sup>1</sup> lo que implica la coexistencia de dos órdenes subordinadas a la Constitución y que entre sí están coordinados.<sup>2</sup> Empero ese federalismo y esta coordinación tienen determinada vigencia y manifestaciones diversas. Haré referencia en lo que sigue a una de tales formas de presentarse, y de la que ya el licenciado Benjamin Retchkiman hizo mención en su ponencia, lo mismo que el doctor Ángel Bassols en su comentario: la planificación de la economía mexicana que se da (en la medida que así ocurra) con una coordinación federal *sui generis*.

Yendo al grano, dadas las limitaciones de tiempo y de espacio a que se debe sujetar todo comentario de este tipo, todos sabemos que, como correctamente señala el maestro Retchkiman, en México no sólo no hay un auténtico federalismo sino que, y esto es quizás más grave en términos de proceso productivo, tampoco hay coordinación entre las diferentes dependencias, entidades, variables económicas, sectores, etcétera. Esto entraña una contradicción, pues en virtud del exagerado centralismo que realmente existe<sup>3</sup> cabría

\* Del licenciado Benjamin Retchkiman, hecho por José Luis Ceceña Cervantes, investigador titular de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 40.

<sup>2</sup> Véase Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1973, p. 15.

<sup>3</sup> El doctor Jorge Carpizo destaca a este respecto que "Sawer opina que la práctica actual de México y Brasil es fuertemente centralista". Sawer, G. P., *Modern Federalism*, Watts and Co., Londres, 1969, pp. 56 y 78. Por su parte F. G. Carnell señala que "Grandes países como Brasil, Argentina y México han tratado de resolver el problema del tamaño dándose a sí mismos constituciones del tipo de la de Estados Unidos. Pero el federalismo (estado-

esperar una adecuada (en función del *status* prevaleciente) coordinación entre los distintos componentes de la economía merced a la (supuesta) asignación lineal de los recursos derivada de dicha situación de centralismo.

En realidad, sin embargo, podría hablarse de un centralismo también *sui generis*: por una parte todo se decide autoritariamente en la Presidencia de la República, pero, por otra, al “descender” las órdenes para su ejecución cada quien le da su toque personal, a veces interpretando lo más “fielmente” posible las directrices superiores, pero en ocasiones adelantándose a interpretar el sentir de los posiblemente futuros precandidatos o lo que sean, provocando con ambas actitudes el choque de intereses y con ello la descoordinación. Si a esto se agregan los elementos hasta hoy siempre presentes en la administración gubernamental del país, la corrupción y la holgazanería, resulta que así ninguna maquinaria burocrática podrá funcionar coordinadamente.

Todo ello ha provocado que lo que existe en México en este respecto sea un acentuado centralismo descoordinado y descoordinador, cuya máxima expresión puede verse en el proceso de la pretendida planificación económica nacional. En efecto, la lógica correcta para constituir un sistema integrado (i.e. coordinado) de planificación económica señala que se debe partir de la confección del *plan económico nacional a largo plazo*, es decir, de la determinación de las directrices globales para, de ahí, proceder, con ese techo macroeconómico, a las consideraciones parciales o sectoriales coordinando desde arriba todos los elementos que entran en la planificación, i.e., toda la economía (desde luego, recibiendo de abajo sugerencias de cambios y, en su caso, asimilándolas). Ocurre, no obstante que en México se ha procedido al revés durante el actual gobierno: primero elaboraron los supuestos planes sectoriales y luego han estado elaborando el plan nacional.

Lo anterior es grave, técnicamente hablando, ya que, al no partir de directrices generales, lleva a que la suma total de las necesidades parciales sea mayor que las posibilidades globales de la nación, pero es peor el hecho de que cada sector ha procedido de manera unilateral y sin relación con los demás y con el todo que es el país. Es decir, uno de los aspectos esenciales de la planificación económica nacional (y, por tanto, del federalismo en el que se pretende aplicar tal proceso de racionalidad general), la coordinación, está *ex definitione* ausente de ella (y de él).

Como ejemplo de esto pondré un caso: se ha hablado mucho de la existencia de un plan nacional de energéticos<sup>4</sup> y aunque no se ha hecho público (lo que ha llevado a suponer que no existen más que ideas generales<sup>5</sup> han

unidense) en un ambiente ajeno, rápidamente dio origen a la centralización y a la dictadura”, en “Political Implications of Federalism in New States” en Hicks, U. K., Carnell, F. G., et al., *Federalism and Economic Growth in Underdeveloped Countries*, George Allen and Unwin, Gran Bretaña, 1963, p. 25.

<sup>4</sup> López Portillo, José, “Discurso”, en Saltillo, Coahuila, 25 de marzo de 1978.

<sup>5</sup> Cfr., Castillo, Heberto, “Necesario plan de energéticos”, en *El Economista Mexicano*, México, vol. xii, núm. 2, marzo-abril de 1978, p. 23; y Ceceña Cervantes, “El llamado plan Nacional de Energéticos”, en *Problemas del desarrollo*, México, año ix, número 35, agosto-octubre de 1978, pp. 15-16.

trascendido algunos elementos de tales ideas (o, eventualmente, de tal plan), de los que se desprende que reducen los energéticos al petróleo y al gas natural, dejando de lado al carbón, al uranio, a los vientos, a las caídas de agua, a la biomasa, al Sol. Es decir, se centran como enajenados en los hidrocarburos. Esto es erróneo, sobre todo porque, como ellos mismos señalan, se deben ir buscando otras fuentes de energía que permitan hacer frente en el futuro (tan cercano o lejano como irracional o racional sea la explotación del petróleo y del gas) al agotamiento de las reservas reales (que ya existen, pero que falta emplearlas) en cuanto a su uso como combustibles, pues es de suponerse (no sólo de desearse) que habrá un margen de reservas “inagotables” en lo que toca al uso de hidrocarburos en la petroquímica.

Por consiguiente, aun cuando apuntan algunas magnitudes referentes al futuro de esas otras fuentes en realidad no sólo hacen énfasis en el petróleo y en el gas natural sino que mantienen separado todo lo relacionado a aquellas fuentes alternativas de energía. Con ello quedan aisladas unas de otras y, también, de una concepción general que las coordine, y así puede señalarse la separación total de Petróleos Mexicanos y el Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto Nacional de Energía Nuclear, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Dirección General de Aprovechamiento de Aguas Salinas y de Energía Solar, etcétera, separación que ocurre tanto entre sí como con la Comisión Nacional de Energéticos y con la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial que, se supone, debería coordinar todo lo referente a energéticos y a energía, pero que no lo hace.

Por otra parte, la falta de coordinación en “nuestro” centralismo federal se agrava (por el resultado múltiple y masivo que tiene en provincia) al “darse” la interrelación entre el llamado gobierno federal y los llamados estados libres y soberanos, y al hacerse efectivo el “toque personal” del que hablo arriba: suministro tardío e insuficiente de los recursos para la inversión; desconocimiento en las entidades “federativas” de lo que el gobierno “federal” está realizando en ellas; duplicación de funciones, de ejecuciones y de omisiones. Y esto sucede muy a pesar de los convenios únicos de coordinación con los ejecutivos estatales, suscritos anualmente desde enero de 1977, entre el Ejecutivo federal y cada uno de los 31 ejecutivos de los estados con lo que se pretende subsanar la falta de coordinación existente, pero, aunque con tales convenios se ha logrado algún avance respecto a la temporalidad de la inversión (pues antes, al no haberla, las Entidades —i.e. sus autoridades— jineteaban los montos a invertir de varios años), no se ha llegado a coordinar adecuadamente la actividad federal con la de los estados. Es claro, entonces, que la ausencia de la necesaria coordinación federación-estados-sectores-etcétera, es una característica inmanente del sistema económico-político de México.

Todo esto me lleva, para concluir, a señalar que la no coordinación que ocurre en el “federalismo” mexicano no se debe a que algunos no quieran que haya coordinación, ni a que los mexicanos seamos *per se* incapaces de lograrla, ni a que algún designio divino impide llegar a ella. No. Se debe, ni más ni menos, a las características del país como economía capitalista atra-

sada y estructuralmente dependiente. A causa de esto la coordinación necesaria para avanzar como se necesita, y que, como señalé, está representada por la planificación de la economía nacional, no puede darse en la actual estructura económica mexicana, sino que requiere la transformación de dicha estructura, es decir, se necesita cambiar las relaciones de producción vigentes. Y para eso...