

Desconcentración y descentralización en México

CARLOS F. ALMADA

1. INTRODUCCION

En los años recientes, el concepto de descentralización se ha convertido en elemento importante del lenguaje e incluso de la cultura política de amplios sectores de la sociedad mexicana. Hoy es frecuente encontrar como eje central de explicación de las deficiencias y rezagos de nuestra organización política, económica y administrativa a su concepto antinómico, la centralización.

La descentralización como idea-fuerza se ha instalado con éxito en los ámbitos político y académico; su potencialidad como objeto de análisis y guía para la acción resulta particularmente importante en un momento en el que se busca desarrollar alternativas viables para transformar la situación que vive el país.

Sin embargo, por la diversidad de aspectos que abarca, existe confusión en torno al significado mismo de la descentralización, sus alcances y los medios idóneos para lograrla. El debate sobre este tema de ningún modo es

meramente académico: tiene profundas consecuencias en todos los órdenes de la vida nacional; el análisis hasta el momento resulta sumamente prolífico y esta lejos de haber sido agotado. Este ensayo intenta realizar una aportación a esta interesante discusión.

El objeto del presente trabajo consiste en proponer algunas hipótesis que contribuyan a explicar el planteamiento de la estrategia de descentralización en México. En este análisis, ubicado preponderantemente en la dimensión instrumental, nos referimos a los procesos de desconcentración de funciones, a las acciones y programas emprendidos en este renglón por la administración pública federal a través de órganos y mecanismos diversos y señalamos algunos problemas derivados en el funcionamiento de las administraciones estatales. Buscamos determinar la relación específica entre desconcentración y descentralización, con el interés particular de contribuir a aclarar en qué medida la segunda es instrumento efectivo de la primera.

El trabajo se divide en tres partes: la primera consiste en un planteamiento teórico general acerca de la relación entre desconcentración y descentralización. En la segunda describimos el lugar que ha correspondido a la desconcentración en las estrategias de los últimos gobiernos, concretamente las experiencias de reforma administrativa emprendidas en la década pasada, por una parte, y la descentralización emprendida por el gobierno del Presidente de la República, Miguel de la Madrid, por la otra. En la tercera señalamos algunas implicaciones y consecuencias que para el ámbito local tiene el proceso de descentralización en su vertiente de desconcentración.

2. EL MARCO DE REFERENCIA: DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION

El marco analítico de la descentralización se basa en tres supuestos básicos:

- a. En general, toda experiencia descentralizadora tiene un doble componente: el nivel estratégico y el instrumental.¹ Los proyectos descentralizadores no pueden reducirse a modelos, pues su implantación y evolución son únicos y dependen de factores políticos, económicos, sociales y culturales propios de cada sociedad; por lo mismo, no es posible su reproducción y actúan como premisas básicas e insustituibles de toda política que en la materia se desee adoptar.
- b. La descentralización es resultado de un proceso histórico que, esquemáticamente, puede identificarse con la saturación fun-

cional que enfrenta el Estado, derivada de la centralización de facultades y competencias tanto reales como formales que limitan, a la larga, la realización de los diversos órdenes de la vida social.

- c. En el plano político se condensan las iniciativas descentralizadoras que deben surgir, necesariamente, de la sociedad y adquirir en el Estado la forma institucional que les corresponde. Los ámbitos locales de gobierno propician y estimulan los cambios estructurales que contribuyen a fomentar el proceso activo de la descentralización.

Toda estrategia descentralizadora, por definición, se propone modificar un patrón y unas relaciones políticas y económicas que el Estado mantiene con la sociedad. Para ello parte de un diagnóstico y formula una estrategia, teniendo siempre presente hacia dónde se desea ir. La descentralización actúa como concepto base para definir aspectos clave de la problemática social. Por su misma naturaleza, no está exenta de numerosos riesgos tanto conceptuales como prácticos.

El primero y más común de ellos consiste en la falta de claridad en la identificación del objeto a descentralizar, de los actores que participan y de las vías para lograrlo. En efecto, hoy nos encontramos con una amplia variedad de discursos y paradigmas que van desde la reivindicación del más exacerbado individualismo o la más encendida defensa de la "sociedad ideal", auto-regulada y auto-administrada —en la que el individuo es su célula básica— hasta su identificación inmediata con objetivos de planificación centralizada.

El que esto suceda demuestra al menos dos hechos: primero, que todos los enfoques reclaman para sí cierta herencia o tradición de filo-

¹ Camacho Solís, Manuel. Descentralización, Democracia y Desarrollo. SEDUE. México, 1986.

sofía política, los más frecuentemente señalados liberalismo o socialismo;² en segundo lugar, y por lo mismo, que la descentralización no es patrimonio de corriente o tendencia alguna en particular.

Aunque no creemos que la descentralización consista en la búsqueda de un pasado mítico o en la reivindicación de utopías individualistas o socialistas, aceptamos que la variedad de posiciones tiene el valor de permitirnos ver con claridad que en el fenómeno de la descentralización la instancia analítica frecuentemente va de la mano con la utopía. Esta característica no es accidental; por el contrario, consideramos que buena parte de su aparente ambigüedad como concepto depende de la íntima relación que en él guardan teoría y proyecto.

En términos estratégicos, la descentralización es un proceso de transformación que, de manera particularmente importante, incide en la articulación dada entre Estado y sociedad, como resultado del reconocimiento de que la concentración de facultades, atribuciones y funciones en los aparatos del ejecutivo ha tendido a hacerse excesiva, con evidentes consecuencias negativas entre las que destacan la rigidez en la capacidad de respuesta de la administración pública ante nuevas demandas o la satisfacción de las ya existentes; el enquistamiento y hegemonía particulares en el seno del Estado —grupos de presión— y la rigidez de los mecanismos de representación formal para influir en la orientación de las políticas y acciones estatales. Como contrapartida a los fenómenos negativos mencionados, encontramos la necesidad de ampliar los fundamentos

democráticos sustantivos de la representación y la actividad gubernamental.

El diagnóstico descentralizador postula que tales rigideces obstaculizan el avance y la modernización sociales, comprometiendo la eficiencia formal de la administración entendida *grosso modo* como adecuación entre medios y fines, y reduciendo la capacidad del Estado para plantear y responder a nuevos actores y organizaciones que surgen de la dinámica misma del proceso social, los que plantean exigencias y demandas no necesariamente limitadas al ámbito meramente sectorial o gremial o a los aparatos de mediación tradicionales, caracterizados por tener un importante asiento o base territorial.

En este orden de ideas, la descentralización busca crear nuevos mecanismos, más orgánicos y participativos y menos burocráticos, para la canalización y gestión de demandas, lo que hoy constituye sin duda condición básica para avanzar en la modernización y fortalecimiento de la sociedad.

Este proceso implica, sin embargo, tener presentes dos hechos de carácter histórico y sociológico: en primer lugar, que el centralismo tiene hondas raíces históricas y que su superación debe ser el resultado, como ya lo hemos señalado, de un proceso de reordenación social que parta de la sociedad misma y sus organizaciones, que las consolide y las fortalezca; en segundo lugar, que toda acción descentralizadora debe sustentarse en la premisa de que la sociedad no es un conjunto homogéneo, sino que está compuesta por elementos diversos —grupos, organizaciones, regiones, etnias—, que deben ser respetados, enriquecidos y aprovechados para avanzar en nuevas formas de concertación y pacto sociales.

Podemos afirmar que el hecho de que el concepto de descentralización tenga connota-

2 Una visión muy lúcida en torno al carácter generalizado y supraideológico de la demanda social descentralizadora se encuentra en Borja, Jordi. "Descentralización: Una cuestión de Método", en *Revista Mexicana de Sociología*, abril-junio, 1984.

ciones diversas se debe, sobre todo, a su marcada importancia programática. Como concepto y como praxis implica siempre una crítica, velada o explícita, de un estado de cosas que define la realidad y que es deseable y necesario transformar; por ello, todo discurso descentralizador busca desembocar en alguna parte y adquirir, por definición, una dimensión y un significado propositivos.

En consecuencia, y por su misma naturaleza, la descentralización se encuentra rodeada de fuertes implicaciones ideológicas en cuyo origen se encuentran proyectos sociales concretos; por ello, no basta con señalar intenciones distributivas y participativas al formular un discurso descentralizador, sino que es preciso señalar las vías para llevarlas a cabo y los actores responsables de su realización.

Es precisamente en este nivel en donde una adecuada ponderación de los medios e instrumentos necesarios para emprender la descentralización adquiere marcada importancia. De hecho, el camino que tome un gobierno para llevarla a cabo depende, en medida considerable, del tipo de instrumentos que se diseñan para el efecto.³

³ En los años recientes, el concepto de instrumento (para disciplinas tales como la planificación, la economía o la sociología política) ha sufrido una notable transformación. Como resultado de la tradición weberiana y su énfasis en la racionalidad formal, el concepto de instrumento tradicionalmente ha estado atado al problema de la relación entre medios y fines deseados por las organizaciones; de aquí que los análisis se centren en la idoneidad, la eficacia y la eficiencia. En la actualidad, no obstante, tiende a ser más común y más útil la premisa de que los instrumentos suman a la racionalidad formal, en contextos sociales complejos, "otra" racionalidad, de carácter sustantivo, que sin duda determina el sentido y el contenido de los fines formales. En otras palabras, es insuficiente limitar la relación instrumento-objetivo a los parámetros del vínculo medios-fines, unidireccional y unidimensional; es imperativo mostrar en qué sentido los instrumentos corresponden no sólo a fines concretos, sino también a un "proyecto" definido social y políticamente, es decir, la relación funda-

La desconcentración, sin embargo, y ello es un punto básico de este trabajo, debe ser vista desde otra óptica, es decir, debe ser comprendida como práctica de los organismos del Estado, parte esencial de todo sistema administrativo organizado jerárquicamente y puntal de su eficiencia. La desconcentración, es cierto, se implanta muchas veces como respuesta a demandas sociales, pero su origen y destino siempre se encuentran dentro del Estado, por lo que es erróneo tanto sobrevalorarla como infravalorarla.

La sobre-estimación proviene de la idea, sumamente extendida, de que la desconcentración es la vía óptima para que, de manera gradual y poco problemática, se alcancen los objetivos propios de la descentralización. Este punto de vista equipara los dos conceptos y supone, en consecuencia, que como procesos no sólo tienen su asiento en el Estado, sino que se realizan como conjunto de procesos de gestión y organización interna de los aparatos administrativos, por lo que se miden de acuerdo a la calidad de los servicios prestados a la sociedad.

Infravalorarla, por su parte, significa entenderla como mecanismo de actualización del centralismo; desde esta perspectiva, desconcentrar no forma parte del proceso descentralizador, sino que, de hecho, se le opone frontalmente.⁴ Esta tesis distingue con claridad entre

mental será instrumento-objetivo-contexto. Como consecuencia de ello, las disfuncionalidades y las patologías formales —sesgamiento o incumplimiento de objetivos— más que una patología, representan la acción de fuerzas reales.

⁴ El concepto jurídico de descentralización es, para los fines del análisis político de los procesos y aparatos administrativos, relativamente ambiguo. Por un lado, los conceptos relacionados con la descentralización política se encuentran en el derecho constitucional, figurando al lado del federalismo. Por el otro, lo que se entiende por descentralización administrati-

acercar la administración a los administrados —desconcentración— y entregar facultades a los órganos locales de gobierno, democráticamente organizados o a los grupos representativos de los intereses de la colectividad —descentralización.

Desde esta perspectiva, la desconcentración desvirtúa las finalidades mismas de la descentralización al establecer las bases de “otro” centralismo, distribuido territorialmente con apoyo en criterios de funcionalidad más que de autonomía y participación.

La primera es una posición muy cercana al pragmatismo, ya que considera inalterables los principios jurídicos en que se funda y los componentes políticos en que reproduce y fortalece el centralismo. Sus metas son eminentemente reformadoras en la medida en que se centran en la función y no en la estructura, actuando de ese modo como ajustes dentro de un marco de correlaciones de fuerzas e intereses pre-existentes. La estrecha relación entre desconcentración y descentralización se funda en el contexto de lo posible y se traduce en el establecimiento de agencias y mecanismos administrativos subordinados necesariamente a los órganos centrales del gobierno, a los que les son asignadas atribuciones y responsabilidades básicamente de índole operativa.

La segunda perspectiva parte del supuesto de que la descentralización es un proceso de transferencia real de facultades y atribuciones

a los órdenes inferiores de gobierno o a las diversas organizaciones que componen la sociedad.⁵ Este enfoque remarca la importancia de lo local, demandando y creando procesos orgánicos y directos en los que participación, representación y facultades rebasan el simple acercamiento de la administración a la ciudadanía y fortalecen nuevas formas de vida social.

Debe destacarse que en una perspectiva general, ambos enfoques son susceptibles de complementarse, ya que cada uno de ellos atiende a ciertos aspectos específicos de los problemas de la descentralización. La posición pragmática enfatiza la situación que suele privar a nivel de las fuerzas sociales y la forma como se sedimentan en esferas de ejercicio del poder político; este proceso ha sido profusamente analizado en el caso de la burocracia. El segundo enfoque frecuentemente adolece de una consideración más amplia del impacto y la influencia que las resistencias y los obstáculos al proceso descentralizador pueden tener en su orientación y destino. Más allá de esto, importa destacar que las diferencias entre ambos enfoques siguen nutriendo ampliamente el debate sobre el qué y el cómo de la descentralización.

Consideramos, empero, que habrá de ser con la comparación directa del desarrollo empírico de los procesos que las invocan y justifican, como podremos calibrar el alcance de cada perspectiva. Por ello, este trabajo tratará de analizar el lugar y la contribución efectiva de la desconcentración en la dinámica general del proceso descentralizador.

va se ubica en el contexto del derecho administrativo como formalización jurídica del proceso de creación de aparatos de Estado. Encontramos, en consecuencia, que entre ambas esferas no existe una relación orgánica que permita captar, en la esfera jurídica, aquéllos elementos que permitan tematizar la problemática de la descentralización. Aquí, como en otras partes, la brecha entre las normas y el poder político sigue siendo poco menos que insalvable. Ver: Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 1984. 23a. ed. págs. 196-209.

⁵ Esta afirmación puede prestarse a malos entendidos: nos referimos expresamente a organizaciones sociales sustantivamente representativas, en modo alguno defendemos los formatos de representación mediadores meramente formales, reducidos a ser correas de transmisión de demandas en los regímenes políticos centralizados.

3. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO⁶

La desconcentración administrativa en México, como factor y mecanismo de adecuación de la administración pública a las peculiaridades regionales del país, tiene una historia relativamente reciente como concepto y como práctica gubernamental federal. Su aparición y desarrollo sistemático y continuo en la organización y la acción gubernamentales proviene de dos tipos de cuestionamientos que, en un principio, fueron de índole meramente técnico y que paulatinamente evolucionaron hasta desembocar en la estrategia descentralizadora tal como hoy se presenta en México.

En efecto, los elementos que primero se tomaron en cuenta para la implantación de acciones de desconcentración fueron el elevado grado de concentración en el Distrito Federal de numerosos servicios y actividades públicos, que exigían el traslado de los ciudadanos interesados a la ciudad de México para realizar trámites excesivos y prolongados que iban, por otra parte, en detrimento de la eficiencia operativa de la administración. El que esto sucediera se debía en buena medida a que los

⁶ Entendemos por desconcentración administrativa "la atribución de competencia decisoria que ejercen en un ámbito geográfico determinado, órganos distribuidos en el territorio nacional, mismos que están unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central". Dependencia jerárquica, competencia territorial, cumplimiento de funciones de acuerdo a una normatividad pre-existente, carencia de recursos propios, personalidad jurídica y autonomía orgánica, son las características distintivas de los órganos desconcentrados. No obstante, existen también características positivas: los órganos desconcentrados modifican la estructura orgánica y la competencial, y su establecimiento se rige por procedimientos firmes y definidos, lo que no sucede, por ejemplo, con la delegación. Ver: Chanes Nieto, José. "Programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal", en *Desconcentración Administrativa*. Secretaría de la Presidencia. México, 1976. págs. 360-362.

responsables de las políticas públicas no tenían clara la distinción entre las actividades discrecionales y las meramente operativas y, en consecuencia, no habían encontrado formas idóneas para delegar funciones y responsabilidades a sus subordinados.⁷

La idea de un mando menos concentrado y de una actividad pública menos burocratizada se encuentra como telón de fondo en la búsqueda de mayor eficacia territorial con la acción del gobierno.

Las tesis iniciales, objetivos e instrumentos para la desconcentración en México y las acciones para alcanzar estos se inscribieron, primeramente, en el marco del Programa de Reforma Administrativa emprendido por el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez y tomaron forma jurídica en un decreto y un acuerdo administrativos expedidos en 1971 y 1973, respectivamente.

Desde estas primeras acciones se toma en cuenta la problemática y los costos sociales implícitos en la centralización administrativa; puede afirmarse que, desde entonces, los programas desarrollados en este sentido buscaban adicionalmente alcanzar objetivos políticos en legitimación que se desarrollaban en dos sentidos: el de la lucha contra el burocratismo —a través de la delegación— y del desarrollo de las entidades federativas.

Numerosos estudios coinciden al señalar que en nuestro país el centralismo fue premisa básica para la consolidación nacional y elemento central del dinamismo económico sostenido. Sin embargo, también se coincide en que los logros alcanzados y las limitaciones resultantes exigen construir formas de organización estatal, mediación social y crecimiento económico,

⁷ Coordinación General de Estudios Administrativos. *La Administración Pública del Estado Federal Mexicano*, Presidencia de la República. México, 1982. págs. 79-80.

que se asienten en procesos verdaderamente participativos de los diversos actores sociales y que tiendan a lograr un adecuado equilibrio regional.⁸

El programa de desconcentración administrativa implantado en ese sexenio tenía por objetivo elevar la eficiencia interna y social del aparato público, para lo cual era necesario definir con claridad los criterios de desconcentración y delegación, a fin de efectuar el ejercicio de las atribuciones de la federación en los estados.⁹ En este esquema, podemos identificar dos dimensiones o ámbitos de incidencia de la actividad desconcentradora; el regional, que cada vez con mayor frecuencia se verá asociado al fortalecimiento del federalismo y el sectorial.

La creación de los Comités de Promoción del Desarrollo Económico en los Estados (COPRODES) con la atribución explícita de elaborar, con el concurso de las autoridades de cada entidad federativa, los programas de inversión federal con incidencia estatal que debían ponerse a consideración de la federación, es el ejemplo más claro de la perspectiva territorial. Con ello se buscaba nutrir la programación con la experiencia de las demandas locales y sentar las bases de una organización administrativa y de planeación estatal adecuadas.

La descentralización sectorial se puso en marcha con el establecimiento de programas de desconcentración —creación de delegaciones— de las dependencias y entidades federales en los estados. Como ejemplos más destacados encontramos los resultados exitosos de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de Obras Públicas. Para

1976, todas las dependencias del sector central y 47 entidades paraestatales habían logrado establecer el esquema de delegaciones.¹⁰

A partir de esa fecha, el proceso de desconcentración se ha consolidado, pasando por una primera etapa de definición, en la cual su situación jurídica y administrativa queda suficientemente clara; asimismo, se ha ido generalizando y fortaleciendo hasta adquirir el carácter de instrumento privilegiado de política territorial y de descentralización.

La descentralización como parte orgánica de la organización administrativa en México, quedó plasmada a partir del Programa de Reforma Administrativa del gobierno del Presidente José López Portillo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyos artículos 16 y 17 consagran la delegación funcional y la desconcentración territorial como aspectos básicos para lograr la eficiencia de la administración.

Posteriormente, y recogiendo los aspectos más notables de la primera etapa, se expidió, en 1978, un segundo acuerdo de desconcentración. Asimismo, se intentó establecer un conjunto de lineamientos claros acerca de las materias a transferir, dado que el proceso iniciado en 1970 se había mostrado errático en este sentido, ejemplo de lo anterior lo brinda el hecho de que muchos avances fueron, después de algún tiempo, revertidos.¹¹

Un aspecto fundamental de este periodo es

¹⁰ Ibid., Pág. 366 y Dirección General de Estudios Administrativos. "Avances de la Desconcentración Administrativa Federal", en Boletín de Estudios Administrativos No. 6. México, 1976. Las dependencias que ya habían iniciado tareas de desconcentración antes de la realización del programa fueron Gobernación, Defensa Nacional, Patrimonio, Agricultura, Comunicaciones y Salubridad.

¹¹ Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. La Administración Pública del Estado Federal Mexicano. Libro Primero, México, 1979.

⁸ En este sentido, los libros y artículos de Raúl Olmedo aportan elementos sólidos para el análisis de la relación entre centralización y desarrollo.

⁹ Chanes Nieto, José. Op. Cit. Pág. 362.

que la desconcentración se fortaleció sustancialmente en el frente de la coordinación intergubernamental, a través del llamado fortalecimiento del federalismo, mediante el diseño y utilización de diversos instrumentos de coordinación, entre los que destacan los de carácter fiscal y presupuestario, en el contexto de un sistema de planeación creado entonces con el fin de unificar y armonizar las políticas de desarrollo regional.¹²

Para 1982, la desconcentración había dado un importante paso en su consolidación: no sólo formaba parte orgánica de la organización administrativa mexicana, sino que normaba los aspectos básicos de las relaciones intergubernamentales, lo que ha tenido consecuencias de primer orden para el desarrollo estatal, aspecto que revisaremos en la cuarta parte de este artículo.

Con el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado asistimos a un doble proceso de continuidad y cambio en la perspectiva de la desconcentración. De continuidad, porque la desconcentración es ya inseparable de la organización estatal; en torno suyo se ha consolidado una mística de eficiencia, confianza y participación, que fortalece aún más su lugar en la gestión gubernamental.

Al mismo tiempo, se observa una transformación cualitativa. A diferencia de las etapas anteriores, en las cuales se concebía como instrumento de racionalización de la función pública centralizada, a partir de 1982 la desconcentración vendrá a formar parte del marco instrumental de una estrategia globalizadora orientada hacia el fortalecimiento mismo de las instancias de gobierno locales, lo que trans-

formará su enfoque como política y, en consecuencia, su orientación programática. En lo que se ha llamado estrategia de descentralización de la vida nacional.

Inspirada como respuesta a demandas y preocupaciones de amplios sectores de la sociedad mexicana, la descentralización fue, junto al Programa Inmediato de Reordenación Económica, una prioridad repetidamente reiterada.

Para tener una idea general de la importancia concedida a la descentralización, veamos lo que señala la introducción al Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, publicado en 1985.

De acuerdo con ésta, la descentralización es "un proceso, donde lo importante es poner en movimiento una nueva inercia de relaciones administrativas y de capacidad de decisión en los propios estados y regiones, que se irá ajustando de acuerdo con las experiencias y con las disponibilidades de recursos que vayan teniendo la federación y los estados en los próximos años. Lo que aquí se compromete es una decisión política de trascendencia que, con la responsabilidad que ha llevado a la integración de las acciones inmediatas que habrán de iniciarse, pueda enriquecerse y ajustarse para lograr el propósito central de frenar el crecimiento de la administración pública en el Valle de México; romper con formas centralizadas de decisión que generan ineficiencias, retrasos y limitan las posibilidades de desarrollo, manteniendo un sentido de equilibrio entre las responsabilidades nacionales y el impulso al desarrollo regional, y una más estrecha relación del gobierno con los ciudadanos".¹³

Como estrategia, la descentralización se plantea como objetivo último el traslado efectivo de competencias, facultades, funciones y

12 Núñez Jiménez, Arturo. Aspectos Administrativos e Institucionales del Desarrollo Regional en México. CLAD-INAP. México, 1982. Mimeo y S.P.P. Política de Desarrollo Regional. México, 1982.

13 Poder Ejecutivo Federal. Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. México, 1985.

recursos a los estados, lo que implicaría modificar el patrón de competencias reales y formales existentes, y sustituirlo por otro. Para ello, se ha optado por seleccionar de manera casuística y gradual diversos instrumentos. Además de la descentralización propiamente dicha, que se opera por vía constitucional, encontramos la delegación, la desconcentración, la transferencia de entidades paraestatales —otra forma de descentralización— y la reubicación.

Todo este proceso deriva en una organización y funcionamiento institucional diferente, en la medida en que se busca revertir tendencias arraigadas en nuestra estructura administrativa.

Para el logro de estas metas se ha partido de un marco realista: contrariamente a otros cambios estructurales, no se ha procedido a actuar con base en un diseño de política a priori, sino que se ha optado por aproximaciones sucesivas, casuísticas y ordenadas, tendientes a disminuir resistencias, abrir espacios y aprovechar los que la propia sociedad va creando.

De este modo, el horizonte de mediano plazo de la descentralización pretende lograr dos grandes propósitos: la transferencia de facultades y atribuciones a los niveles locales —descentralización en sentido estricto—, lo cual implica la creación de una normatividad detallada y precisa y de recursos suficientes; así como la corresponsabilidad entre instancias de gobierno en materias específicas —desconcentración. Ambos procesos deberán consolidarse a velocidades diferenciadas, de acuerdo con las necesidades y las respuestas sociales surgidas como consecuencia de cada uno de los pasos realizados.

Veamos algunos ejemplos: en el plano de las relaciones entre instancias de gobierno se fortaleció la estructura del Convenio Único de Desarrollo del Comité de Planeación para el

Desarrollo Estatal (COPLADES), haciéndolos órganos de origen y competencia estatales; además de que por este medio se realiza la canalización de montos de recursos significativamente mayores para la ejecución de obras federales a través de los estados.

La consolidación de los instrumentos de coordinación de la inversión pública para el desarrollo estatal abarca también la incorporación de diversos programas y recursos federales. Asimismo, se fortalece en este esquema la elaboración de los programas descentralizados por parte de las diversas dependencias, los cuales se especifican a través de los acuerdos de coordinación correspondientes.¹⁴

Otro elemento de marcada importancia en la descentralización es el fortalecimiento municipal. A partir de las reformas al artículo 115 constitucional, promulgadas en enero de 1983, el municipio adquiere atribuciones concretas en materia de ordenación del desarrollo urbano y eleva su participación en los recursos de la federación y de las entidades federativas, lo cual le permite tener en el orden formal los elementos para conducir, en buena medida, la dinámica de su propio desarrollo.

Este y otros elementos harán que la vertiente de las relaciones intergubernamentales en la perspectiva de la descentralización sea la más activa y más sólidamente institucionalizada.

Otro elemento que busca satisfacer las necesidades de las entidades federativas y que se inscribe en la estrategia descentralizadora lo constituye el esfuerzo de planeación del desarrollo regional y estatal, a través del cual se busca hacer compatibles las metas del desarrollo local con las que persigue la nación en su conjunto y racionalizar los instrumentos y las acciones de política económica.

¹⁴ S.P.P. El Convenio Único de Desarrollo. Instrumento para el Desarrollo Regional. México, 1984.

Este esfuerzo de planeación, coordinado por la Secretaría de Programación y Presupuestos, ha culminado con la promulgación de planes estatales en la mayor parte de las entidades federativas. Lo mismo ha sucedido con los planes regionales previstos desde el inicio de la administración.¹⁵

En lo concerniente a las acciones de la administración pública federal destacan dos hechos fundamentales: en primer lugar, la decisión de proceder a la descentralización de aquellos renglones directamente relacionados con la política social y, desde luego, con el bienestar popular. De aquí que se haya procedido a tomar decisiones descentralizadoras concretas desde el inicio del gobierno, primordialmente en los sectores relativos a la salud y la educación.

Otro hecho que vale la pena destacar es que las medidas en estos sectores influyen en la orientación y la dinámica del proceso en su conjunto, y resultan definitivas para comprender en toda su extensión el alcance mismo de la desconcentración.

Una primera característica de la descentralización sectorial es que no es total; es decir, ni la educación ni la atención a la salud son en la actualidad materias de competencia exclusiva de los estados. Se ha llegado más bien a una situación intermedia, en la que se han descentralizado los servicios, conservando la federación atribuciones concretas en materia de planeación, normatividad y evaluación, amén de la

¹⁵ A diferencia del sexenio anterior, en el que los planes de desarrollo estatal eran, en su elaboración, responsabilidad de los gobiernos de los estados, la S.P.P. realiza en la actualidad funciones de coordinación que garantizan la congruencia necesaria entre los planes estatales y los de nivel global y sectorial federales. Por lo que hace a la planeación regional, destaca la promulgación de los siguientes instrumentos: Programa de Desarrollo de la Región Mar de Cortés; Programa de Desarrollo de la Región Sureste; Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro; Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas, y Programa de Desarrollo de la Frontera Norte.

titularidad de las relaciones laborales en los sectores descentralizados.

Por ejemplo, la descentralización del sector educativo contribuyó a generar fuertes resistencias en el ámbito sindical, que se justificaban como reacción ante la eventual reducción de prestaciones, reivindicaciones y conquistas y la posible atomización del órgano gremial. Fue necesario realizar, entonces, un amplio proceso de negociación y convencimiento que permitió lograr la descentralización de los servicios con la colaboración de esta importante organización sindical.

La descentralización de los servicios educativos ha tenido una marcha que podríamos considerar desigual, respondiendo a condiciones políticas y sociales de índole propiamente regional.

La descentralización dio inicio en agosto de 1983 con la promulgación del decreto por el que se sientan las bases para celebrar acuerdos de coordinación con las entidades federativas, en el marco del Convenio Unico de Desarrollo, para la integración de comités consultivos para la descentralización educativa,¹⁶ cuya función era actuar como órganos de consulta para elaborar recomendaciones orientadas a la transferencia de los servicios educativos a la provincia.

En ese mismo mes se determina que cada delegación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) se convierta en Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar.

En una segunda etapa del mismo proceso sectorial se promulga, en mayo de 1984, un decreto en el que se establecen los lineamientos para la descentralización de los servicios educativos, que prevé la celebración de acuerdos de coor-

¹⁶ Los comités consultivos se integran por: el gobernador de la entidad, el encargado de los servicios educativos estatales y por representantes de la SEP, SPP, ISSSTE y del SNTE. Ver: S.P.P. Proceso de Descentralización de la Administración Pública Federal. México, 1985. Mimeo.

dinación con los gobiernos estatales; los mecanismos y modalidades de su prestación y la creación de dos organismos ejecutores de la descentralización: los Consejos Estatales de Educación Pública como instancia consultiva y las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública, encargadas de la administración de los servicios educativos federales.¹⁷

En lo relativo al sector salud, las acciones más significativas consistieron en el establecimiento, en agosto de 1983, de la Comisión de Descentralización y Desconcentración de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), que apoyaría la formulación de los programas de descentralización, coadyuvaría a su cumplimiento y contribuiría a su evaluación.

En el mismo año se aprueba la Ley General de Salud, que constituye el fundamento básico del proceso de descentralización; en marzo de 1984 se expide el Decreto para la Descentralización a los Gobiernos Estatales de los Servicios de Salud prestados por la SSA y los que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) proporciona a través del Programa IMSS-COPLAMAR.¹⁸

Al igual que en el sector educativo, la descentralización de los servicios de salud se desarrolla en dos etapas: en la primera se establece la coordinación entre la federación y los estados por la vía de programas concretos. A esta fase se adhirieron los 31 estados de la República.¹⁹ En la segunda etapa se desarrolla la integración orgánica entre los servicios federales y los locales de atención en la materia. En ella se sientan las bases para la creación y funcionamiento de los sistemas estatales de salud.²⁰

Esta etapa se plasma en dos documentos fundamentales: el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, publicado en febrero de 1985, y el documento elaborado por la Comisión de Reconstrucción a finales del mismo año. En ambos textos la desconcentración adquiere marcada preeminencia sobre otros instrumentos.²¹

Dentro del marco del Programa de Descentralización de febrero de 1985, en la inmensa mayoría de los casos, la desconcentración como instrumento de política se plasmó en dos hechos: el fortalecimiento del Convenio Unico de Desarrollo, en la vertiente de acuerdos de coordinación y canalización de recursos, y el incremento de las atribuciones propias de las delegaciones de cada dependencia para conocer, opinar y, en algunos casos, resolver trámites sobre asuntos generados localmente.

El Programa de Descentralización elaborado por la Comisión de Reconstrucción en respuesta a los daños y otras consecuencias derivadas del sismo del 19 de septiembre de 1985, plantea en realidad la necesidad de acelerar la descentralización tanto del aparato público como de la economía del área metropolitana de la ciudad de México.

En tal documento se observan demandas concretas favorables a la relocalización de oficinas públicas y de unidades productivas. En

21 El Programa de Descentralización de 1985 es, más que un ejercicio de planeación, un catálogo de las acciones que las dependencias de la administración pública federal se encontraban en condiciones de realizar, tomando en cuenta factores internos y de disposición de recursos. El programa se divide en cuatro grandes capítulos que se relacionan con: la promoción de las actividades productivas, el desarrollo social, la ampliación de la infraestructura regional y el fomento a la actividad económica y los servicios gubernamentales. En cada capítulo se agrupa un número de secretarías, las cuales enuncian las acciones por realizar y que se apegan plenamente a las figuras más frecuentemente utilizadas para apoyo de la descentralización.

17 Ibid.

18 Ibid.

19 Ibid.

20 Ibid.

nuestro esquema de trabajo, estas acciones no modifican, como algunos sostienen, los patrones de relaciones políticas y administrativas, sino que se encuadran dentro de los espacios propios de la desconcentración.

El diagnóstico del que se parte por principio de cuentas es obvio: existen dependencias cuyas oficinas poco tienen que hacer en el Distrito Federal; lo mismo puede afirmarse de unidades productivas. Por otra parte, la desconcentración puede reportar efectos positivos en la expansión de los mercados regionales y, en general, de la vida local. No obstante, pronto se ha visto que, si este proceso no es gradual y planeado, las consecuencias de la presión de la demanda adicional en nuevos espacios contribuyen al deterioro de algunas regiones del país, insuficientemente preparadas para ser receptáculos de la desconcentración.

4. UNA EVALUACION GENERAL TEORICO-PRACTICA DE LA DESCENTRALIZACION

Volviendo al punto de partida de este trabajo, es decir, la búsqueda de una relación orgánica entre desconcentración y descentralización, la evidencia reunida a lo largo de estas líneas nos ha permitido constatar, obviamente, que en los últimos años la descentralización de la vida nacional ha sido planteada, muy correctamente, como un problema de fortalecimiento de la estructura federal, es decir, de la ampliación de la participación en lo político y la redistribución de competencias y facultades en lo jurídico, con el objetivo último de lograr el equilibrio regional en nuestro país.

Este planteamiento del problema ha seguido, en el arduo proceso de su puesta en práctica, una interesante trayectoria que podemos

plantear del siguiente modo: en primer lugar, destaca el hecho de que para desarrollar este planteamiento ha sido necesario diseñar e implementar los instrumentos y medidas que, al responder al imperativo de la descentralización, se encuentren en condiciones de contribuir efectivamente al desarrollo económico y social de los ámbitos locales.

Aunque en el largo plazo ambos objetivos —federalismo y capacidad de desarrollo local— son indisolubles, en el plano inmediato surgen algunos factores condicionantes que hacen que tales objetivos generen si no verdaderas antinomias, sí algunas incompatibilidades que deben ser adecuadamente ponderadas y superadas.

Las experiencias de la coordinación fiscal y de la inversión pública para el desarrollo son puntos sumamente ilustrativos en este sentido. Como se sabe, en ambas políticas se parte de un conjunto de agregados de asignación de recursos de magnitud global o, por decir así, nacional, que se reparten a partir de criterios determinados, fundamentalmente, desde la federación.

En el caso de la coordinación fiscal, la tendencia a eliminar la concurrencia en la materia ha dado por resultado, por una parte, un mayor acceso a los estados y, fundamentalmente, a los municipios, a recursos que les permiten más amplios márgenes de maniobra para el desarrollo local.

Sin embargo, por otro lado, la coordinación fiscal ha supuesto que las entidades federativas reduzcan su campo de acción en este campo, con la consecuente homogeneización y dependencia de las haciendas locales respecto de diversos factores exógenos a su propio desarrollo, tales como las variaciones en los precios internacionales del petróleo.

En el caso de la inversión pública y los pro-

gramas considerados en el Convenio Único de Desarrollo, el problema sigue siendo de diálogo y concertación entre las dos instancias de gobierno, así como la preeminencia de las metas definidas por la federación, manifestadas sobre todo por el techo presupuestal asignado a cada programa normal de las diversas secretarías y dependencias federales.

En la esfera sectorial, la descentralización ha seguido, asimismo, una trayectoria marcada por criterios diversos y aún muy perfectibles en lo que se refiere a los ámbitos de acción del proceso, lo cual exige un esfuerzo adicional de fortalecimiento del federalismo.

En ambos casos, la desconcentración ha sido crucial para el planteamiento de la descentralización en su conjunto —en su sentido más amplio— y, obviamente, para el planteamiento instrumental correspondiente.

En términos globales, esto ha significado que, en lo inmediato, la perspectiva del desarrollo estatal se encuentra, en buena medida, condicionada por la vía de la asignación de recursos financieros. El problema general de la autonomía entre órdenes de gobierno sigue quedando, en una medida importante, sin resolverse en definitiva, pues se sigue frecuentemente el método de resolución casuístico.

En síntesis, la desconcentración ha sido un instrumento central para una estrategia de descentralización, entendida como reversión global de las tendencias concentradoras y centralizadoras. Falta, sin embargo, avanzar sustancialmente en los procesos jurídico-políticos que entraña la puesta en práctica de este esfuerzo.

Su ejercicio excede los límites de una formulación meramente instrumental, aunque puede ser fortalecida por ésta. En el caso de México así ha sucedido, es decir, la organización estatal ha debido adaptarse, sobre todo

en lo que concierne a la dinámica y estructura de la administración local, al nuevo escenario. Este proceso se ha relacionado principalmente con el incremento funcional y de responsabilidad que ha debido desempeñar.

Sin embargo, es menester aún generar la contrapartida de tales responsabilidades a través de mayores facultades y atribuciones. Lo anterior no sugiere en modo alguno que éstas no haya sido acrecentadas; consideramos, sin embargo, que es necesario consolidarlas para avanzar, con la firmeza de los pasos dados, hacia la consolidación de una nación económica, política y administrativamente más descentralizada. En México eso supone, en el ámbito jurídico-político, un federalismo más auténticamente vivido; y en el ámbito económico, un desarrollo regional más armónico y equilibrado.

La desconcentración y, en general, las acciones tendientes a hacer más eficaz y distribuida la función de las acciones públicas, han tenido una profunda repercusión en la organización y las funciones de las administraciones estatales. Tomarlas en consideración resulta a todas luces vital para determinar cuál será la capacidad efectiva de las entidades federativas y los municipios ante los retos del desarrollo futuro del país.

A continuación haremos un breve listado de los problemas que siguen pendientes de resolver en la agenda de la descentralización y que tienen importancia para su futuro en el mediano y largo plazos como proceso de cambio estructural:

Las administraciones estatales han visto transformada su configuración interna, en la medida en que deben cubrir los requisitos de este proceso adaptativo. Es innegable que ello ha permitido avanzar en una orga-

nización interna más apta para la planeación y para responder a las cambiantes necesidades de una sociedad local profundamente compleja. Sin embargo, aún faltan por darse pasos que son definitivos en esta dirección.

En los próximos años la nación deberá confrontarse ante el imperativo de protagonizar su destino y su desarrollo, ello requerirá de nuevas formas de organización estatal; de mecanismos más desarrollados para la captación y la satisfacción de demandas, y de más claramente definidas las atribuciones entre órdenes de gobierno, el costo de no hacerlo puede ser una repetición de los problemas derivados de la concentración exce-

siva, sólo que ahora causados por una descentralización parcial.

Finalmente, la experiencia política y administrativa del Estado mexicano ha desarrollado instrumentos que han permitido a la nación estar a la altura de su tiempo. Los retos de la administración pública son hoy mayores para promover un desarrollo más pleno, del cual la descentralización será un aspecto clave.

Creemos que la desconcentración es vía eficaz para la reversión de las fuerzas centrípetas. No obstante, es necesario irla sustituyendo ahí donde la madurez local se haya consolidado plenamente, por estrategias más auténticamente descentralizadoras.