

CAPITULO II

MESA 1.

**LA DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA:
PERSPECTIVAS FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL**

INTRODUCCION

Como auténtica respuesta a una demanda popular, la política de descentralización emprendida por la actual administración ha buscado fortalecer el federalismo y multiplicar los canales democráticos de participación ciudadana.

En el contexto de los esfuerzos por racionalizar el proceso de desarrollo económico del país, la descentralización ha contribuido, también, a un mejor aprovechamiento de las distintas potencialidades nacionales, procurando con ello un desarrollo regional más equilibrado, menos concentrado en los grandes centros urbanos y menos disperso en el medio rural.

La descentralización ha sido concebida, pues, como una prioridad cuyos objetivos conciernen tanto a la modernización política como a la económica del país.

Más allá de los avances que en los últimos cinco años se han presentado en materia de fortalecimiento municipal, de transferencia de los servicios de educación y salud, y de desconcentración de la administración pública federal, sin duda el logro más relevante es haber concientizado a la sociedad de la urgente necesidad de descentralizar la vida nacional, por lo que el proceso es ahora irreversible.

Ahora bien, a pesar del importante grado de consenso que tiene la política de descentralización, los integrantes de esta mesa identificaron obstáculos que, en ocasiones, dificultan la marcha del proceso.

En primer lugar, se mencionó que la respuesta de las entidades federativas y de los municipios del país a los esfuerzos descentralizadores, dista en mucho de la voluntad empeñada por la federación en este sentido. Este fenómeno se debe, en parte, a deficiencias informativas y de capacitación, así como al predominio que ejercen en la política regional y local determinados intereses que temen verse afectados por el avance democrático.

Se subrayó, en segundo lugar, que aunada a las insuficiencias administrativas y técnicas de los gobiernos estatales y municipales, se encuentra la precariedad financiera como serio limitante al proceso descentralizador.

Por último, se advirtió, más como peligro que como freno, el hecho de que la descentralización pueda convertirse en un proceso sustentador de feudos locales o de espacios de excepción a la observancia de las políticas nacionales, que aseguran la unidad básica y la integridad de la República.

En este marco, los debates de los participantes a la mesa versaron, básicamente, sobre cinco temas:

- El fortalecimiento del pacto federal y la redistribución de competencias.
- El fortalecimiento municipal y estatal, y los artículos 115 y 116 constitucionales.
- La descentralización de los servicios educativos y de salud.

- Las facultades concurrentes y la descentralización.
- La desconcentración de la administración pública federal.

EL FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL Y LA REDISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

En lo que toca a las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, que transfieren atribuciones y fuentes de financiamiento a los municipios, se coincidió en la necesidad de continuar los estudios tendientes a determinar las competencias que la federación debe conservar y aquellas que deben ser definitivamente transferidas a los gobiernos locales. Tal sería el caso, por ejemplo, del control ecológico y de los centros de apoyo al desarrollo rural.

Sin embargo, se hizo hincapié en que los estados carecen de medios propios de financiamiento para poder responsabilizarse de sus nuevas atribuciones. Sin dejar de advertir las ventajas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se reconoció que este mecanismo de concentración previa de los recursos fiscales ha llegado a un punto de saturación, que obstaculiza el proceso de descentralización.

En síntesis, se propuso lo siguiente:

- Profundizar en la revisión del orden normativo, tanto federal como estatal, para definir con realismo y gradualismo las nuevas atribuciones que la federación decida transferir a los gobiernos locales.
- Examinar, al mismo tiempo, las fuentes de tributación que se necesiten re canalizar a los estados para el ejercicio de sus mismas funciones sin privar, desde luego, a la federación de recursos para su propósito social de atenuar las desigualdades entre las entidades federativas del país.
- Crear organismos de desarrollo rural que dependan de los estados y que integren la acción en la materia de las diversas dependencias federales que intervienen en el campo.
- Analizar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de evaluar si el convenio frena los objetivos descentralizadores del gobierno de la República.
- Buscar mecanismos de coordinación interestatal, para salvar la contradicción aparente entre la realidad geográfica, histórica y política del federalismo con la incuestionable existencia de regiones económicas que agrupan varios estados de la República.

EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y ESTATAL Y LOS ARTICULOS 115 Y 116 CONSTITUCIONALES

Al coincidir en que la descentralización ha sido una política básicamente adoptada por la federación, se reconoció que sus principios no han sido asimilados convenientemente en los estados y menos aun en los municipios.

Debido a la diversidad en las capacidades financiera, administrativa y técnica de los estados y municipios del país, se señaló que en algunos lugares no se han acatado

cabalmente las disposiciones de las reformas al artículo 115 constitucional, lo que ha obstaculizado el propósito del proceso descentralizador en este capítulo.

Independientemente de las modificaciones a la Constitución, tendientes a fortalecer la autonomía municipal, se coincidió en que lo verdaderamente importante es transformar al municipio en un genuino vector del desarrollo, que aproveche al máximo el entusiasmo y la capacidad de sus habitantes. Sólo así se hará realidad el precepto que ubica al municipio como célula básica de nuestro ordenamiento jurídico y político.

En síntesis, se propuso lo siguiente:

- Procurar que el proceso de descentralización iniciado del centro a la periferia, fluya ahora a partir de los estados y, básicamente, de los municipios.
- Promover que los estados y municipios del país incorporen los principios de la reforma municipal, emitiendo las bases normativas que regulen las facultades de los ayuntamientos para ejercer su potestad.
- Realizar proyectos piloto de descentralización en algunos municipios, brindándoles los apoyos y recursos necesarios para materializar las medidas de cambio contenidas en el artículo 115 constitucional.
- Propiciar que el proceso de fortalecimiento municipal no sólo confiera mayor autonomía jurídica a los ayuntamientos, sino que, además, los convierta en verdaderos agentes del desarrollo regional.

LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS Y DE SALUD

A pesar de los avances en la transferencia inicial de los servicios educativos y de salud, se señaló que es necesario ascender a otra etapa del proceso que requiere la definición de un nuevo modelo jurídico-administrativo de descentralización, para apoyar la consolidación definitiva de los logros obtenidos a la fecha. Este modelo deberá superar problemas laborales, administrativos y financieros que aún frenan el legítimo reclamo de la descentralización, consistente en ampliar la cobertura de los servicios y mejorar la calidad de vida de la población.

En síntesis, lo siguiente es lo que se propuso:

- Convertir a los consejos estatales de salud en los conductos únicos para determinar las obras y acciones a realizarse, reduciendo el ámbito concurrente en forma progresiva.
- Integrar un estatuto laboral único y homogéneo de los trabajadores al servicio del Estado para las tres esferas de gobierno: federal, estatal y municipal, como condición *sine qua non* para avanzar en la descentralización y la debida protección de los derechos de los trabajadores.
- Permitir y facilitar que cada estado determine, conforme a sus condiciones políticas, jurídicas y administrativas, las estructuras de carácter centralizado o paraestatal que tomen a su cargo los recursos y las competencias transferidas.
- Instrumentar un sistema que permita a los estados disponer de recursos finan-

cieros para que puedan ejercer las atribuciones transferidas, ya sea por la vía de las participaciones fiscales o por la de la captación tributaria directa.

LAS FACULTADES CONCURRENTES Y LA DESCENTRALIZACION

Con el propósito de que las facultades concurrentes entre las diferentes esferas de gobierno se conviertan en una palanca para la descentralización, se sugirió que los gobiernos estatal y federal deben asumir compromisos previos.

Las entidades federativas habrán de garantizar su capacidad política de negociación, afirmando su independencia respecto de intereses particulares y manteniendo una inquebrantable vocación de interés general. Los gobiernos estatales se verán en la necesidad de que sus administraciones públicas formulen con éxito programas de acción, atendiendo a las necesidades específicas de su estado, pero siguiendo lineamientos nacionales básicos que aseguren la factibilidad de los programas y planes de la República.

El gobierno federal deberá asegurar, por su parte, la aplicación de las normas constitucionales que contienen los procedimientos políticos y judiciales para la resolución de controversias, preservando el federalismo y la unidad nacional.

Lo siguiente es lo que, en síntesis, se propuso:

- Diseñar, en materia de facultades concurrentes, un mecanismo de colaboración federalista de nuevo cuño entre el gobierno federal y los gobiernos locales, de modo que éstos presten oficinas y funcionarios de su propia administración para la ejecución de leyes, políticas y actos administrativos de aquél.

LA DESCONCENTRACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

En el marco de la descentralización de la vida nacional, la desconcentración de la administración pública federal constituye una política cuyos objetivos fundamentales se orientan a brindar una atención pública más eficiente, resolviendo los problemas de los ciudadanos en el lugar mismo donde se originan. Con la consecuente reubicación de las oficinas gubernamentales, se busca también, frenar el crecimiento desmesurado de los aparatos públicos en la capital del país.

En relación a este capítulo se reconocieron avances, pero se mencionó que los efectos económicos de la crisis y la necesidad de concentrar recursos para la reconstrucción de las zonas de la ciudad de México afectadas por los sismos, impidieron que la desconcentración se llevara a cabo con mayor celeridad. Sin embargo, se señaló que a pesar de los esfuerzos financieros necesarios para crear en el interior de la República la infraestructura consecuente en educación, vivienda, salud, etcétera, la mayor dificultad reside en convencer al servidor público que acepte el traslado de lugar de residencia.

Al margen de las ventajas obvias de la desconcentración se indicó, asimismo, el peligro que puede surgir cuando, en virtud del proceso, se fortalecen oficinas fede-

rales en los estados, formando núcleos de excesivo poder frente a los poderes locales.

En síntesis, se propuso:

- Formar clara conciencia que, para su éxito, la desconcentración requiere necesariamente un fuerte apoyo financiero, consecuente al reforzamiento en provincia de la infraestructura urbana y de servicios que implica la reubicación.
- Considerar al servidor público como el centro fundamental de la desconcentración, en el sentido de que su pleno convencimiento y colaboración activa sean condiciones indispensables para alcanzar los objetivos de la política.
- Tener presente que la desconcentración no debe crear o reforzar oficinas públicas en los estados que atenten contra los poderes locales.