

Palabras de Pedro G. Zorrilla Martínez

Acabo de leer una magnífica obra, editada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, del Dr. José Chanes Nieto; se llama *Administración y Política*. Una de sus partes más extensas y sustanciales - más extensa en todo caso, sustancial es todo el libro-, se refiere a la descentralización política, es decir, al federalismo. De modo que mucho de eso que leí, lo ha dicho aquí seguramente y con la maestría con la que lo escribió. Debo decir que la razón de mi retraso a este acto fue un gran embotellamiento de automóviles.

Una vez mencionado esto, lo primero que quiero decir es que los tres tomos de la obra *La Administración Local en México*, que presentamos hoy, es única y sin precedentes, y además muy oportuna. Estamos, y vuelvo otra vez al libro del Dr. Chanes, en un marasmo centralista, tan serio como el congestionamiento de tránsito en el periférico, por el que acabo de pasar. Hay que desahogar esto, hacer desagües, resolver este cúmulo de asuntos, y acabar con la lejanía y frialdad a las que los administradores públicos federales se ven forzados -no quiero implicar que les guste-, por falta de recursos, de atribuciones y de confianza en las administraciones estatales; en suma, por ausencia de descentralización política.

Felicito al Presidente del Instituto, Lic. Adolfo Lugo Verduzco, por la vitalidad que ha impreso a los Institutos de Administración Pública de los Estados de la República. Tuve la ocasión de ir con él, con Guillermo Haro Bélchez -a quien congratulo también por la coordinación de esta obra-, y con muchos más, a la Reunión de Presidentes de los Institutos de Administración Pública, en Zacatecas, muy recientemente; ahí advertí la animación, el entusiasmo y los deseos de hacer las cosas bien que tienen los Institutos; esto me dio gusto, y por eso digo que la edición de la obra es muy oportuna.

Confío en que las positivas expresiones de voluntad política hechas por el Gobierno Federal puedan llevarse a cabo, no obstante que las burocracias centrales se oponen con todas sus fuerzas a la descentralización, a pesar de los intereses creados que se mueven alrededor de esas voluntades, y que igualmente la rechazan. Tengo sin embargo todavía algunas dudas, que más adelante expresaré, porque no sé cómo, pero aparecen retenes, oposiciones, obstáculos y dificultades a estos procesos de descentralización. Me lamento de ello, pero no me asombra.

Es bien sabido que todos los países que se han propuesto, de una manera o de otra, una Reforma del Estado, es decir, un replanteamiento de las relaciones del poder con la sociedad, han tomado como tema central el federalismo, o la descentralización política, ya se trate de estados unitarios o federales; estos, porque les falta libertad a sus partes, estados o regiones; y los centralistas, como España, porque la autonomía es una reafirmación regional y de las libertades. El caso es que en todas partes, la descentralización política es asunto de importancia básica, en el referido replanteamiento de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado; pero en todos lados, asimismo, es la decisión que encuentra mayores obstáculos y dificultades para su realización, por los intereses creados por una situación que nadie necesita describirnos a nosotros, los habitantes de esta hipertrofiada capital de la República.

De modo que confío en que esta obra, que no debe quedarse -como dice con razón el Dr. Chanes- en los estantes de los políticos o de los estudiosos de la administración pública, sirva para estimular la creatividad y la originalidad de ellos y de los gobernadores y diputados locales, para que no copien más leyes federales, sino que promuevan leyes originales, las adapten, las adecuen a la particularidad y singularidad de cada estado, pues todos sabemos que Yucatán no es igual a Baja California y que Tamaulipas no es lo mismo que Tlaxcala.

Espero que vayamos, en el orden normativo y en los hechos sociales y políticos, a un verdadero federalismo, paralelo y correspondiente con la diversidad que tenemos en la realidad. Este país es plural en todos sentidos; tiene costumbres sociales distintas en sus regiones, y climas y recursos naturales distintos, contrastados unos con los otros. Vamos, entonces, en buena hora, a emparejar la forma de establecer los poderes y los gobiernos de las entidades, con esa diversificación de nuestro país.

Creo que la autonomía local debe ensancharse lo más rápidamente posible, y repito que para eso va a servir mucho que los estudiosos y proyectistas de iniciativas de ley y de reformas legales, en cada estado de la República, tengan y aprovechen la edición de *La Administración Local en México*, hecha por el INAP, porque podrán ver qué se hace en Chihuahua, en San Luis Potosí, en Zacatecas, y qué en Yucatán. Antes no había esta posibilidad.

Intenté recopilar las leyes cuando tuve el honor de gobernar mi estado, y fue difícilísimo o imposible conseguir, con excepción de algunas entidades con gobernadores amigos, las legislaciones correspondientes, y datos del entorno de la administración, que es justamente lo que complementa y da una sustancia original e inmejorable a la obra, a la recopilación legislativa que presentamos hoy.

En cada capítulo y estudio de un estado, se interrelacionan elementos jurídicos, económicos, políticos, demográficos y sociales, que dan sentido al análisis organizacional y administrativo. En efecto, las líneas fundamentales de cada trabajo son: el entorno de la administración, la estructura y los procesos de gestión, la dimensión cuantitativa, el perfil básico de los servidores públicos, las relaciones con el gobierno federal y el municipal, y las experiencias de modernización, todavía incipientes, pero que deben caminar a mayor velocidad en el futuro de la actualización federalista de los aparatos públicos estatales.

Sin embargo, insisto, estoy preocupado. Soy consciente de las dificultades que encuentra el esfuerzo descentralizador, pero leo en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 del presente mes de agosto, el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Ahí se plantea, entre otras cosas, y esta cita es sólo una muestra: "Promover el fortalecimiento de las facultades de control de la Cámara de Diputados federal sobre los ingresos, gastos, manejo y aplicación de fondos y recursos públicos federales, con referencia específica a las erogaciones que compete realizar a las entidades federativas", y también -cito- "Promover reformas legales para que el Senado de la República y los congresos locales tomen parte en la evaluación y seguimiento del uso de recursos financieros que la Federación transfiere a las entidades federativas y éstas ejercen", -fin de cita-. El 90% en muchas ocasiones, y más del 80% prácticamente en todas, los recursos que gastan las entidades federativas provienen de participaciones federales ; los demás, muy pocos, son recursos que pueden tradicionalmente llamarse propios.

En el famoso Convenio de Coordinación Fiscal que la Federación ha propuesto a los estados, a cambio de un 2 ó 3% más de participaciones, las

entidades federativas cedieron al centro la mayoría de sus facultades fiscales; así, fueron transferidas al Gobierno Federal. Este parte de un supuesto, a mi parecer falso: que lo que recauda ese Gobierno es suyo; y no es así. Se olvida la fracción IV del artículo 31 constitucional: las contribuciones son para financiar el gasto público tanto de la Federación como de los estados y de los municipios; no importa quién tenga la facultad fiscal correspondiente, o recaude los impuestos.

Hace 25 años, el estado de Nuevo León, y todos los demás, tenían unos 40 impuestos locales; ahora, sólo 3 ó 4, máximo.

Yo creo que el hecho de que los perciba y cobre la hacienda federal no quiere decir que sean fondos tan sólo del Gobierno Federal, y que deba tener su control la Cámara de Diputados. Y peor aún, también se promoverían reformas legales para que el Senado de la República y los Congresos locales tomen parte en la evaluación y seguimiento del uso de los recursos financieros que el Gobierno de la República transfiera a las entidades federativas, y éstas ejerzan.

¿Y por qué esta fiscalización federal ? ¿Qué los estados no tienen Congreso, Contadurías de Hacienda, auditorías externas e internas ? Seguimos sufriendo de la prepotencia y del paternalismo sobre las entidades de nuestra Federación. ¿Cuál autonomía hay así, cuáles libertades ? ¿Qué oportunidad de peculiarizar las medidas de política y de legislación federal a las circunstancias de la localidad, de la región de que se trate ? Creo, y por eso lo digo aquí, estimados amigos y colegas, que debemos usar los foros de que cada quien disponga para hablar de estas cosas y abrir temas a la discusión pública.

Es una desconfianza cerval, manifestada en todos sentidos. ¡Cuánto hay que pagar por la desconfianza de los ciudadanos en materia electoral ! No solamente la credencial con fotografía a colores, que vale mucho dinero, sino también las listas nominales de electores, con las fotografías de todos nosotros. Esto cuesta muchos millones de pesos, no recuerdo cuántos, pero al leer la suma me quedé muy impresionado. Y hay desconfianza en todos los órdenes, desde la falta de confianza del Poder Constituyente o Poder Revisor de la Constitución, respecto de los Congresos ordinarios; por eso,

nuestra Constitución es la más extensa del mundo, y llegamos en ella a un detalle verdaderamente reglamentario. Tomen como ejemplo nuevo el Artículo 122, que ordena el Gobierno del Distrito Federal; tiene una minuciosidad que es propia, ya no digo de la legislación ordinaria, sino en algún reglamento administrativo. Hay en México una especie de manía, para creer que al elevar algo al rango Constitucional, las disposiciones ya no se reformarían ; pero a pesar de todo, el Poder Judicial y los Artículos 27, 3o. y 130 se reformaron recientemente en menos de un mes; y no son cualquier cosa, porque contienen decisiones políticas fundamentales.

Ojalá que dispongamos pronto de algunas medidas que nos lleven a reflexionar más ampliamente en los cambios constitucionales; pero deben diseñarse algunas fórmulas adicionales para que la modificación de las normas fundamentales se haga previos amplia discusión y diálogo, y con tiempo de meditación para todos los mexicanos.

Quiero decir una cosa más, quizás dos. Me preocupa que en México estemos disponiendo por convenio la redistribución de facultades y atribuciones entre la Federación y los estados. Ustedes y yo sabemos que dicha distribución la realiza la Constitución, con base en el dispositivo contenido en su Artículo 124. Estimo que provisionalmente se podría pactar como se van a hacer ciertas reformas o adiciones, a las competencias relativas; pero para hacerlas en definitiva no sirve un convenio. El federalismo por convenio es una fórmula nueva del federalismo, a la mexicana; no me parece afortunada.

En síntesis, la obra que hoy ponemos a la consideración de ustedes contiene valiosos datos estadísticos sobre la administración de cada entidad federativa y, como dije, respecto de las actividades económicas y productivas, demográficas, el grado de satisfacción de necesidades básicas, que exista, el empleo, la educación y la asistencia social, la seguridad y el orden público, la vivienda y los servicios fundamentales, de cada estado.

Por ello, es deseable -ya lo comenté así con Guillermo Haro Bélchez- mantener siempre actualizada la obra, pedir datos y poner el libro al día cuando menos cada dos años, y conservar también abierta la atención hacia los pasos que se den en favor de la descentralización; ojalá que perviva la confianza en que se logrará.