

Apuntes sobre la descentralización y el municipio en México*

Armando Cisneros Sosa

La crisis del modelo centralizador mexicano, durante mucho tiempo el motor de las acciones de los gobiernos posrevolucionarios, ha convertido a la descentralización en una de las principales demandas nacionales. Las causas de esta crisis son por sí mismas grandes retos nacionales:

En primer lugar están los movimientos urbanos populares, producidos con intensidad desde principios de la década de los setenta para cuestionar la capacidad de los gobiernos locales en la solución de los crecientes problemas de tierra y servicios públicos. Diversos estudios han registrado los conflictos urbanos que se han producido en ciudades medias y grandes como Monterrey, Tijuana, Chihuahua y Durango, en donde los gobiernos locales han enfrentado crecientes demandas urbanas de organizaciones populares.¹

La ciudad de México es por sí misma otro problema nacional. Sus elevados flujos de inmigración hicieron que, aún con la reducción de las tasas de natalidad que ha provocado la política de población y con el relativo crecimiento de otras ciudades, la metrópoli pasó de 9 millones en 1970 a 14 en 1980 y llegó a 18 millones de habitantes en la actualidad para convertirse en la ciudad más grande del mundo. Este no es sólo un problema cuantitativo, es claro que se trata de un conjunto de problemas con jerarquía equivalente. El financiamiento de la ciudad, el equilibrio ecológico, la dotación de

* Seminario sobre Reforma Municipal y Poder Local en México, 24 y 25 de noviembre de 1988, Instituto de Ciencias de la Universidad Autónoma de Puebla.

¹ Hay muchos antecedentes en trabajos como *Los pobres de la Ciudad en los asentamientos espontáneos*, de Jorge Montaña, Siglo XXI, *El Movimiento Urbano Popular en México*, de Juan Manuel Ramírez, Siglo XXI, *Los Movimientos Urbanos en el Valle de México*, de Jorge Alonso, Casa Chata y *Conamup*, de varios autores, publicado por la Universidad Autónoma de Guerrero.

vivienda y suelo urbano, el transporte, el abastecimiento del agua, la seguridad pública y la participación social son cuestiones que han estado en el debate local y nacional, como efectos del agudo proceso de concentración económica y social. La propuesta general ha sido transformar a la ciudad en un espacio más habitable para sus residentes y menos costoso para el resto del país.

La aguda crisis económica de las últimas dos décadas es también un factor que ha obligado a replantear los modelos de atención de las demandas sociales. Por supuesto que esto implica la crisis del Estado "benefactor", pero sobre todo la crisis de los presupuestos públicos y concretamente de su capacidad para resolver las necesidades sociales. El modelo centralizado, operando con la lógica de grandes aparatos administrativos, de procedimientos complicados que significan pérdida de tiempo y recursos, de tomas de decisiones a control remoto a menudo imprecisas o alejadas de las demandas locales, ha entrado en crisis y ha obligado al Estado a la búsqueda de racionalidad y eficiencia en la asignación del gasto.

La demanda de descentralización en el país pretende entonces incrementar la capacidad de ejecución de los gobiernos estatales y municipales, reducir el crecimiento de los problemas que genera la ciudad de México y dar un eficiente uso regional a los escasos recursos con los que en esta época contamos. Estas razones han integrado una idea general de descentralización que en el fondo significa la búsqueda de una alternativa democrática al actual sistema de gobierno. La descentralización, como reforma democrática del Estado, es así un camino que se inicia en años recientes para mover una inercia ancestral y enfrentar una serie de agudos problemas nacionales.

Descentralización de los recursos fiscales

Uno de los campos en que se ha actuado para impulsar la descentralización es el de los recursos fiscales. En 1978 se dió el primer paso con la Ley de Coordinación Fiscal, la cual integró la mayor parte de las recaudaciones estatales e implantó un sistema de distribución que mejoró desde entonces las haciendas estatales y municipales.

Las reformas que se hicieron a esa Ley en 1983 permitieron que los tres fondos que se destinan a estados y municipios crecieran considerablemente.² El Fondo Financiero Complementario creció 4500% entre 1982 y 1987, pasando, de 7,689 millones de pesos a 354,822 al final del periodo, compensando con mayores porcentajes a los estados de menor captación. El Fondo de Fomento Municipal creció 1500% en el mismo periodo, pasando de 5 064 millones a 78 764 millones de pesos y el Fondo General de Participaciones, que aplica un sistema de distribución por niveles de captación, creció 1 600% en los mismos años, pasando de 241,948 millones de pesos a 3 874,660 millones.³ De esas cantidades a los municipios correspondió el total del Fondo de Fomento Municipal y el 20% de los otros dos fondos.

Otra fuente de recursos municipales deriva de la reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional. A partir de entonces los municipios aumentaron sus atribuciones y sus fuentes de recursos. De acuerdo con esa reforma, los municipios tienen a su cargo los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardi-

² Ley de Coordinación Fiscal 1983.

³ Informes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Participaciones Fiscales.

Comportamiento del producto *per-cápita*

Año	Producto ¹ Interno Bruto	Var. %	Población ²	Var. %	Producto ³ por Habitante	Var. %
1981	4866.9	—	71,305	—	68,189	—
1982	4836.2	-0.6	72,968	2.3	66,217	-2.9
1983	4634.1	-4.2	74,633	2.3	62,022	-6.3
1984	4796.7	3.5	76,293	2.2	62,864	1.4
1985	4917.2	2.5	77,938	2.2	63,126	0.4
1986	4728.2	-3.8	79,563	2.1	59,390	-5.9
1987	4796.0	1.4	81,163	2.0	59,093	-0.5
1988*	4748.0	-1.0	82,000	1.0	57,902	-2.0

1 Miles de millones de pesos de 1980.

2 Miles de personas.

3 Pesos de 1980 por personas.

* Estimación.

Fuente: Dirección de Estudios Económicos e Informática, (CANACINTRA) con cifras de Banxico y SPP.

nes, seguridad pública y tránsito, pudiendo percibir ingresos por esos conceptos, además de aquellos otros que determinen las legislaturas locales. Si bien es cierto que esos servicios ya eran prestados por un buen número de municipios, el hecho de que ahora la Constitución lo determine fortalece la autonomía municipal.

Se establece también en el nuevo artículo 115 que los municipios pueden percibir contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. En este último caso ha existido dificultad para que los gobiernos locales elaboren los catastros que servirían de base a la captación por lo que en diversas entidades se han establecido convenios entre gobiernos de los municipios y los de los estados para que éstos se encarguen de la capta-

ción percibiendo un porcentaje por la administración. De cualquier forma los ingresos de los municipios por este concepto siguen siendo muy reducidos.

Descentralización de la administración pública federal

Un segundo campo de acción ha sido la descentralización del aparato administrativo del gobierno federal. Iniciada en 1983 en los sectores de educación y salud, la descentralización apareció en 1984 como tarea de toda la administración federal y en enero de 1985 se presentó el programa para llevarla a cabo. Sus tareas básicas fueron la descentralización de funciones y recursos, la reubicación de dependencias y de personal, la transferencia de empresas paraestatales y fideicomisos a los gobiernos de los estados, la desconcentración de funciones y la descentralización de programas.⁴ Este conjunto de acciones rebasan por supuesto la idea clásica de que la descentralización implica únicamente transferencia de funciones y recursos del gobierno central a los gobiernos estatales y municipales. Por el contrario, en las actuales condiciones de nuestro país, todo lo hecho para fortalecer la gestión local implica una política de descentralización. Veamos los avances más significativos:

a) En materia de educación, entre 1983 y 1987 se descentralizaron los servicios de enseñanza básica y normal a los 31 gobiernos de los estados, manteniendo la SEP las facultades de planeación y evaluación. Los recursos de estos servicios permanecen sujetos a las normas federales pero se transfieren íntegros a los estados.

⁴ Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, SPP, 1985.

En salud se siguió una estrategia similar, aunque en este caso los resultados han sido más limitados. Se han descentralizado los servicios de atención a la población abierta que prestaban la Secretaría de Salud y el Programa IMSS-COPLAMAR a 14 entidades, continuando la SSA con las funciones normativas, de enlace y apoyo. Este proceso ha dado lugar también a la desconcentración de los recursos, por lo que los estados absorbieron en 1986 el 65% del presupuesto de la SSA, contra el 40% en 1982.

b) La reubicación de dependencias y de personal ha sido más costosa y conflictiva de lo que en un principio se pensaba. Han sido insuficientes los recursos para el traslado del personal y de los equipos, así como para construir las instalaciones que se requieren en el lugar de destino. Además, la insuficiencia de servicios públicos y vivienda en los estados han provocado resistencias del personal a descentralizar y de las poblaciones receptoras, que piensan que sus niveles de vida se reducirían con la llegada de las familias desconcentradas. Sin embargo, este proceso recibió un fuerte impulso a partir de los sismos de 1985 y, respetando los derechos laborales de los trabajadores, se reubicaron fuera de la ciudad de México más de 20 dependencias federales y unas 62 mil familias. Algunos de los casos más significativos fueron el traslado del Instituto Nacional de Geografía y Estadística al estado de Aguascalientes, la Comisión Nacional de Zonas Áridas al Estado de Coahuila y la Comisión Nacional de Fruticultura al Estado de Querétaro.

c) La transferencia de empresas y organismos de la federación a los estados ha sido también difícil por los complicados procedimientos jurídicos y administrativos que existen y, en algunos casos, han existido problemas por las diferentes condiciones laborales de los trabajadores de las empresas que

pasaron a los gobiernos estatales. A pesar de ello se han transferido los bienes y funciones de cerca de 30 dependencias a los estados, destacando los casos del Fideicomiso para el Fomento Metropolitano de Monterrey al estado de Nuevo León, la empresa CORDEMEX al estado de Yucatán, el Centro de Convenciones de Acapulco al estado de Guerrero, la División Agroindustrial de Proquivemex al estado de Oaxaca y las Juntas Locales de Caminos a los 31 estados.

ch) La descentralización de funciones hacia las delegaciones del gobierno federal, ha permitido responder a las demandas en los lugares en que éstas se generan. En cuatro años las dependencias del gobierno federal y las empresas paraestatales desconcentraron más de 150 trámites. Entre ellos los relativos a permisos de importación y exportación de productos agropecuarios, la creación de sociedades cooperativas de producción pesquera, el otorgamiento de pensiones del Seguro Social y la autorización del pago de los programas de desarrollo regional. Este proceso ha implicado también la desconcentración de personal y se ha enfrentado al problema de la insuficiencia de espacios y equipo, así como al de la capacitación del personal de las delegaciones para asumir sus nuevas funciones.

d) La descentralización de programas federales ha permitido la realización de acciones con la participación de los gobiernos estatales y municipales en tareas de diseño, ejecución y evaluación. Este proceso se ha realizado mediante la coordinación de los gobiernos federal y estatal a través del Convenio Único de Desarrollo. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ha descentralizado a los estados y municipios la facultad y los recursos para construir directamente sistemas de agua potable y alcantarillado, para el manejo de basureros, el tra-

tamiento de aguas residuales, el cuidado y preservación del medio ambiente. La Secretaría de Gobernación descentralizó la integración de los sistemas estatales de archivo para que sean las propias autoridades locales las encargadas de rescatar y catalogar sus documentos históricos, con apoyo del *Archivo General de la Nación*. La Secretaría de Programación y Presupuesto desconcentró la operación de los Programas de Desarrollo Regional y los Programas Regionales de Empleo para que los estados y municipios construyeran, con recursos propios y federales, obras de infraestructura urbana y rural, vivienda y equipamiento. La Secretaría de Educación Pública dió apoyo a los Estados y municipios para la instalación de bibliotecas en los municipios del país.⁵

Estas acciones de descentralización han mejorado la capacidad de los gobiernos de los estados y los municipios para enfrentar su propio desarrollo. Quienes están en contacto con los problemas, reciben las demandas y son los responsables gubernamentales ante la población, cuentan ahora con más instrumentos, recursos y atribuciones para tomar decisiones que antes correspondían al gobierno central.

Una tarea consecuente es la de mejorar la capacidad técnica de los servidores públicos. Especialmente en los municipios en donde existen los mayores rezagos. La Federación, diversos gobiernos Estatales, universidades y centros técnicos como el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas han hecho esfuerzos en este sentido. Las disciplinas que pueden intervenir en esta tarea son muy



Gerardo Aguilar

diversas, sin embargo resultan fundamentales las relacionadas con el desarrollo urbano, (elaboración de catastros, diseño urbano, programas de vivienda y ecología) la producción (elaboración de proyectos de inversión, aprovechamiento de recursos naturales, formación de microempresas) la administración

⁵ "Descentralización", *Cuadernos de Renovación Nacional*, Fondo de Cultura Económica, 1988.

municipal (sistemas ágiles y simples de organización, reglamentación municipal, organización fiscal) y la participación social (sistemas de información a la comunidad, planeación participativa, coordinación gobierno-sociedad).

Lo importante es promover una cultura de la descentralización, como lo recomendaba el Comité de Descentralización formado dentro de la Comisión Nacional de Reconstrucción después de los terremotos del 85.⁶ Es fundamental, decían sus miembros, crear fuentes de empleo en las regiones a partir de la participación de todos los sectores sociales y de la estructura urbana existente; extender y modernizar la red de telecomunicaciones y fortalecer la desconcentración de los institutos de investigación. Sobre este último punto conviene recordar la reciente creación de importantes centros de investigación en los estados, como el Colegio de la Frontera, el Colegio de Michoacán y el Colegio Mexiquense, todos ellos de alto nivel y comprometidos con el estudio de las condiciones socioeconómicas de sus regiones.

Los programas de desarrollo regional

En materia de desarrollo regional hubo cambios significativos en el periodo 1982-1988. Derivados del Plan Nacional de Desarrollo se elaboraron los programas regionales estratégicos (Frontera Norte, Sureste, Mixtecas Oaxaqueñas, Región Centro y Zona Metropolitana de la ciudad de México, Región Mar de Cortés, Zonas Áridas y Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán),

buscando orientar las acciones de los tres niveles de gobierno hacia el desarrollo regional. Lo más importante de este proceso fue la modificación de los instrumentos y por ello se ajustaron los Convenios Únicos de Desarrollo y los programas federales para el desarrollo regional.

Los Convenios Unidos de Desarrollo, que son los únicos instrumentos que tienen el gobierno federal y los gobiernos estatales para coordinar sus acciones, dejaron de ser documentos elaborados exclusivamente por las dependencias federales y pasaron a ser documentos integrados con propuestas federales y estatales. También dejaron de ser documentos de propuestas generales nunca realizadas y pasaron a ser documentos de propuestas concretas con responsabilidades explícitas.

Los anteriores Programas Integral para el Desarrollo Rural Integral (PIDER), los Programas Estatales de Inversión (PEI), los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC) y el Programa de Atención a Zonas Marginadas, (COPLAMAR) que se administraban separadamente, se unieron para formar los Programas de Desarrollo Regional. Estos programas, se descentralizaron a los estados y estos a su vez los descentralizaron en muchos casos a los municipios, permitiendo a éstos ejecutar pequeñas pero importantes obras productivas, de infraestructura básica y social y de vivienda.

Se crearon también los Programas Regionales de Empleo, con la idea de promover el empleo con la realización de obras sociales para la población de menores recursos. Estos Programas también se descentralizaron a los municipios, vía los estados, operando bajo la regla de que un 50% de los recursos sería aplicado al pago de la fuerza de trabajo y otro 50% al pago de materiales o renta de equipo, para

⁶ Comité de Descentralización, Presidencia de la República, 1986.

no cargar a estos recursos los gastos administrativos y garantizar su efecto en el empleo. Así pudieron construirse diversos servicios públicos dando empleo pagado a la población de las colonias beneficiadas.⁷

Lo importante de las modificaciones a estos instrumentos es que se convirtieron en instrumentos descentralizados, con los que los estados y los municipios aumentaron su capacidad de respuesta a problemas concretos. Fueron por ello modificaciones que superaron la tradicional esterilidad de la planeación global alejada de objetivos sociales específicos.

Experiencias de los municipios

Lo hecho por estados y municipios a partir de esta primera oleada de descentralización debe reconocerse ahora. No tanto como registro optimista sino, fundamentalmente, como experiencia para el futuro. Siempre están en la base las condiciones económicas, políticas y sociales de cada entidad y, siempre también, la conciencia de que los pasos que se dan son limitados. Sin embargo, son los movimientos concretos que se han dado en la coyuntura actual y vale la pena señalarlos.⁸

a) Desarrollo urbano y vivienda

Se han realizado diversas acciones de saneamiento urbano con la participación de los tres niveles de gobierno. Son ejemplos significativos la limpieza

de la laguna Cuyutlán, Manzanillo, la construcción de un relleno sanitario y drenaje en Mexicali, la recolección de desechos en Santiago Tlanquistenco, Jalatlaco, Santa Cruz Atzapán y Calpulhuac, el dragado y relleno de El Infiernillo en Mazatlán.

Han promovido sus reservas territoriales los municipios de Aguascalientes, Manzanillo, Los Mochis, La Paz, Ciudad Juárez y Culiacán, y han realizado programas de vivienda popular municipios como Saltillo, Colima, Tocotalpa, Cajeme, Ignacio Zaragoza y Centro (Villahermosa), con créditos del Fondo Nacional de las Habitaciones Populares.

Asimismo, han ampliado los sistemas de agua potable municipios como Campeche, Guadalajara, Sombrerete, Oaxaca y Tacotalpa y otros, como Toluca, Querétaro, Campeche y Tlaxcala han hecho esfuerzos para mejorar los sistemas de recolección de basura. Además, han mejorado los servicios educativos municipios como Saltillo, Emiliano Zapata y Concepción Buenavista.

b) Cultura y difusión

Municipios como Chihuahua, Morelia, Victoria, Santa María Tlahuiloteppec, Coatepec y Veracruz han obtenido asesoría del Archivo general de la Nación para ordenar sus archivos y, mediante convenios con los gobiernos estatales, se han organizado 217 archivos de Puebla y 56 de Sonora.

El Gobierno de Tlaxcala instaló un Centro de Información Municipal y difundió un programa de radio local sobre experiencias municipales, mientras el de Tamaulipas publicó la revista *Calpulli* sobre los trabajos de sus alcaldías y algunos municipios como Oaxaca, Tacotalpa, Guaymas, San Nicolás de los Garza, Acapulco y Monterrey han publicado revistas, boletines, monografías, planes

⁷ 31 Experiencias de Desarrollo Regional, SPP, Colección Foro 200 de la SEP, 1985.

⁸ Revista *Fortalecimiento y Desarrollo Municipal*, nos. 1-28 SPP, 1983-1985 y Revista *El Municipio* nos. 1-10, Secretaría de Gobernación, 1986-1988.

de gobierno y ordenamientos fiscales para su difusión entre la población.

c) Planeación

Se han elaborado leyes de planeación en la mayor parte de los estados del país, se han formado los Comités de Planeación para el Desarrollo en todos ellos y en algunos casos se han establecido convenios de coordinación entre los estados y los municipios para la realización de diferentes programas. Diversos municipios han creado sus propios Comités de Planeación y en algunos casos éstos han integrado a un amplio aspecto social (Regidores, agentes municipales, comisarios ejidales, representantes de padres de familias, etc.)

ch) Desarrollo económico

Mediante convenios con los gobiernos de los estados, los municipios de Tabasco instalaron pequeños huertos, dieron asistencia técnica al campo y apoyaron la creación de granjas, los de Quintana Roo y Guerrero, realizaron programas de "crédito a la palabra" para campesinos y los del Estado de México crearon empresas paramunicipales. Otros municipios, con sus propios recursos o con apoyo del estado, han promovido empresas agroindustriales, pequeños talleres, centros de apoyo técnico al campo, huertos familiares y pequeñas plantas productoras de materiales de construcción.

d) Participación Social

La participación social, como vía para democratizar las acciones del gobierno local, ha sido también preocupación de diferentes ayuntamientos. En el

estado de Tlaxcala se ha convertido a los agentes municipales en regidores, constituyendo ayuntamientos ampliados con la presentación de todos los pueblos del municipio. En los municipios de Tabasco han funcionado Comités de Acción Comunitaria, elegidos por asambleas de cada comunidad, para gestionar servicios ante los municipios y promover la participación social. En Zacatecas se crearon los Consejos de Colaboración Municipal y en Oaxaca y Chiapas, con una larga tradición participativa, han funcionado las asambleas comunitarias y los trabajos colectivos a través del "tequio".

Este no pretende ser un recuento completo de lo hecho por los gobiernos municipales en los últimos años y, por supuesto, pueden conocerse a través de la prensa otras experiencias en donde los errores y el autoritarismo en los municipios han sido comunes. Sin desconocer esa realidad, lo que nosotros queremos destacar es el interés que existe en muchos ayuntamientos por mejorar la calidad de vida de su población, en sumar recursos sociales y gubernamentales para pequeñas obras de impacto inmediato y en promover el desarrollo económico de sus municipios. En términos generales, se ha superado la idea de que los gobiernos municipales sólo deberían atender los servicios públicos básicos y ahora hay acciones municipales que enfrentan problemas sociales y económicos de todo tipo.

Es claro que estamos ante un proceso muy complejo, que apenas se inicia y que aún debe resolver numerosos problemas. Por un lado existe un enorme rezago en las condiciones de vida de muchos municipios, especialmente en las áreas rurales. Las fuentes de empleo siguen estando concentradas en pocos lugares, debido en gran medida a que las condiciones para la rentabilidad del capital siguen concentradas.

La capacidad técnica de los gobiernos municipales sigue siendo reducida y los flujos de información y capacitación hacia ellos son aún limitados. Los recursos económicos descentralizados son todavía pequeños, especialmente en los estados y municipios más pobres. La actual crisis financiera del país es además, un obstáculo para mantener el ritmo de crecimiento de los recursos municipales. La participación social en la planeación, ejecución y evaluación de las acciones es poco común y la conjugación de los procesos democratizadores con mejores conocimientos de los problemas y de sus soluciones son aún excepciones en la vida municipal de nuestro país.

Pese a todo, los primeros años de la descentralización en México han sido fructíferos. Hemos aprendido que la descentralización no es una panacea, que no debe considerarse como la solución para todos nuestros problemas. Lo que hace la descentralización del poder público es multiplicar los centros de decisión y enriquecer los órganos de decisión más cercanos a la vida comunitaria. La descentralización no puede cambiar por sí misma las estructuras económicas y sociales que históricamente se han venido conformando, pero sin ella sería imposible hacer transformaciones de fondo. Un Estado centralizado es siempre un Estado autoritario e ineficiente.

También hemos reconocido que la descentralización debe tener límites. Que no todas las fun-

ciones y los recursos deben destinarse a los gobiernos locales y que es necesario mantener nuestra unidad nacional a través de un gobierno federal capaz de normar y orientar la economía y la política social del país, de manejar áreas estratégicas de desarrollo y de cuidar la soberanía nacional. No se busca una lucha entre los tres niveles de gobierno. Lo que se ha iniciado es una reordenación de las atribuciones de cada nivel de gobierno para responder mejor a las necesidades sociales, tarea que exige, además, un trabajo de coordinación más ágil y eficiente.

El mito de que la descentralización iba a provocar una salida masiva de habitantes de la ciudad de México hacia los pueblos y ciudades pequeñas pasó pronto. La metrópoli seguirá creciendo, quizá a ritmos menores que en el pasado, pero siempre en cantidades absolutas realmente menores. Más que preocuparnos por los aspectos cuantitativos de ese fenómeno ahora tenemos el reto de encontrar nuevas fórmulas para enfrentar ambos problemas, los de la gran ciudad y los del resto del país.

Profundizar la descentralización permitirá sin duda enfrentar mejor las necesidades sociales. Por ello es necesario reconocer el papel político del municipio, como punto de encuentro entre la sociedad y el gobierno y como espacio de participación social que en la coyuntura actual resulta de vital importancia para el avance de la democracia en nuestro país. 