

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA Y ADMINISTRACION

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO



DESCENTRALIZACION: UN PROCESO
INSTITUCIONAL PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO
GUBERNAMENTAL LOCAL EN MEXICO

TESINA

PARA OBTENER EL TITULO DE
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA

C.P. JOSE NATALIO VIDAL CARRERA

CD. UNIVERSITARIA

FEBRERO 2004

TM
Z7164
.C8
FCPYA
2004
.V5



1020149770



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

m

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



DESCENTRALIZACIÓN:
UN PROCESO INSTITUCIONAL
PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO
GUBERNAMENTAL LOCAL EN MÉXICO

TESINA:

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

PRESENTAN:

C.P. JOSÉ NATALIO VIDAL CARRERA

CD. UNIVERSITARIA

FEBRERO DE 2003

977526

TH

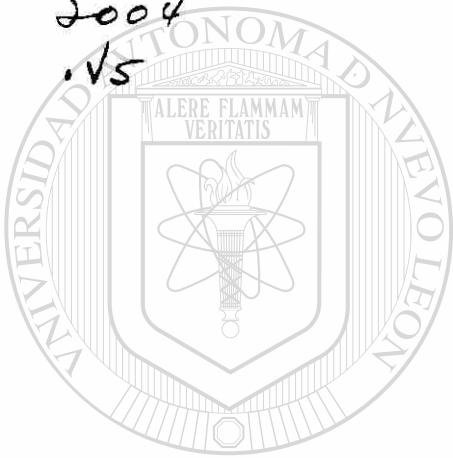
Z7164

.c8

F0P4A

2004

.v5



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



FONDO
TESIS

DEDICATORIA:



Para mi esposa Esmeralda,
Por su valioso apoyo.

Para mis hijos: José Alejandro y Nataly,
Por su fuente de inspiración.

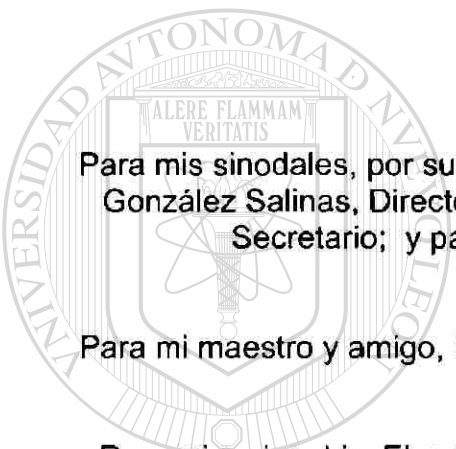
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Para mis Padres: Angela y Alonso,
Por su inmenso cariño.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



AGRADECIMIENTOS:



Para mis sinodales, por su paciencia, orientación y apoyo: M.A.P. Sergio Arturo González Salinas, Director de Tesina ; para M.A.P. Ricardo González Uribe, Secretario; y para M.A.P. Apolinar Pérez Guadian, Vocal.

Para mi maestro y amigo, Dr. Carlos Gómez Díaz de León, por su incondicional apoyo y orientación.

Para mi amigo, Lic. Eloy Camacho Pérez, por sus consejos en la revisión del trabajo.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Para mi amigo y compañero, Lic. Efraín Villarreal, por su motivación para concluir el ciclo que iniciamos. ®

Para todos mis maestros y compañeros, que con su gran experiencia y paciencia me incentivaron y apoyaron para la realización de la Maestría en Administración Pública.

DESCENTRALIZACIÓN :
UN PROCESO INSTITUCIONAL PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO
GUBERNAMENTAL LOCAL EN MÉXICO

INDICE

| | |
|---|-----------|
| I.- INTRODUCCIÓN. | 2 |
| II.- ANTECEDENTES. | 4 |
| III.- ¿QUE ES LA DESCENTRALIZACIÓN? | 7 |
| IV.- OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN. | 8 |
| V.- TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN. | 10 |
| VI.- EL PROCESO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN. | 18 |
| 1.- EL GOBIERNO LOCAL IDEAL. | 21 |
| 2.- ¿QUE DESCENTRALIZAR? | 24 |
| 3.- PLANEACION. | 27 |
| 4.- ENTORNO ECONOMICO. | 30 |
| 5.- RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES. | 31 |
| 6.- CAPACITACION. | 32 |
| 7.- SUSTENTABILIDAD FINANCIERA. | 34 |
| 8.- PARTICIPACIÓN SOCIAL. | 36 |
| 9.- MARCO NORMATIVO. | 38 |
| 10.- EJECUCIÓN. | 41 |
| VII.- INCENTIVOS Y PELIGROS DE LA DESCENTRALIZACIÓN. | 44 |
| VII.- CONCLUSIONES | 54 |
| IX.- BIBLIOGRAFIA. | 58 |

I.- INTRODUCCIÓN

EL Presente trabajo tiene como objetivo el realizar una descripción de una de las alternativas administrativas para mejorar el desempeño gubernamental a nivel local denominada descentralización, así mismo, pretende brindar una explicación conceptual, una descripción del proceso, los incentivos y los peligros a considerar en la implantación de la reforma institucional.

Así mismo, trata de explicar el papel de los gobiernos locales y su importancia actual que han asumido en su desempeño y la necesidad percibida desde los años ochenta de una reforma institucional que incluyera la reducción de la participación del gobierno central en la ejecución de actividades que evidentemente pueden realizarse con mayor productividad y legitimidad por parte de las instancias locales.

El argumento principal de la propuesta es la Institucionalización del Proceso de Descentralización, diseñando una metodología que guíe integralmente el proceso de descentralización con la creación de un organismo público superior autónomo, responsable de la conducción del proceso para disminuir la discrecionalidad de las políticas cíclicas sexenales en materia de descentralización y canalizar las decisiones por consenso político colegiado y desempeño transparente que pueda canalizar los esfuerzos y conflictos apoyado en el prestigio de otorgan los resultados tangibles y planeados dentro del marco Jurídico que genera cohesión y garantías.

Nuestra premisa es que la Institucionalización de la descentralización busca responder a la necesidad de hacer mas eficiente la actuación y resultados del sector público local con el establecimiento de objetivos generales de Modernización de los procesos, legitimar la toma de decisiones bajo un entorno democrático y participativo, así como impulsar la gobernabilidad y el procesamiento de la demanda social.

En los antecedentes, hace alusión a la crisis política y social del sistema gubernamental ocasionada por el desempeño gubernamental a nivel federal y local y hacemos un breve recuento de los esfuerzos, que los últimos 20 años hemos observado en nuestro país con diferente énfasis que han impulsado los ejecutivos federales.

Posteriormente, se define que es la descentralización y examina las diversas modalidades que puede adoptar, mismas que clasificamos en tres tipos: la desconcentración administrativa, la descentralización administrativa, y la descentralización política, se hace un análisis de las principales características de cada una con el propósito de identificar sus alcances jurídicos administrativos, así como su grado de autonomía en la toma de decisiones en busca de la eficiencia.

Nuestro planteamiento central, se presenta en el capítulo VI, Donde proponemos a partir de la institucionalización e integración de un Organismo Público Autónomo conductor Proceso para la Descentralización, una metodología para el desarrollo de dicho proceso, con sus elementos mas importantes que van desde el diseño del gobierno local que más se adapte a la cultura local, la identificación del tipo de bienes que conviene descentralizar, los diferentes métodos de planeación requeridos y la capacitación integral de los actores participantes del proceso, el énfasis en el sector productivo de la actuación del gobierno en el entorno económico, también se destaca por naturaleza del régimen federal, las relaciones intergubernamentales y las necesidad de revisión de los preceptos constitucionales que las rigen, que fundamente la reestructura del sistema nacional de coordinación fiscal para darle sustentabilidad financiera a la reforma, así mismo, se hace hincapié en la participación ciudadana como elemento catalizador del proceso de descentralización y principalmente para disminuir los peligros que la propia transferencia de poder implica hacia los gobiernos locales evitando reproducir los vicios del gobierno central. Por último brevemente, se establece los pasos a seguir en la ejecución del proceso por parte de la Institución conductora de todo el proceso.

El capítulo VII cuestiona la creencia de que la descentralización redimiría al país de sus males, ya que correríamos el riesgo de no asumir su evaluación critica como un proceso necesario que exige la introducción de correctivos permanentes. Así, una reflexión más realista es entender y asumir que la descentralización como proceso político no es lineal, por lo que estará sometida a marchas y contramarchas que nos obliga permanente a discutir y revisar el proceso. Este capítulo, describe los argumentos a favor y en contra del proceso de la descentralización, con sus incentivos potenciales, objeciones y peligros que implica la diversidad y el clientelismo, que deben de considerarse en la reforma institucional para lograr con resultados la creación de nuevos apoyos institucionales que fortalecen tanto al gobierno federal como al estatal.

Con lo anterior pretende destacar que con la Institucionalización, el Proceso Descentralizador tendría un instrumento administrativo con fundamentos jurídico que orientaría a facilitar la redistribución de facultades, atribuciones, responsabilidades y recursos. Este proceso se realizaría sin desarticular la cobertura, eficacia, eficiencia y equidad de la acción pública; por el contrario, la descentralización incrementaría positivamente la actuación de los gobiernos federal y estatal, en virtud de que la toma de decisiones estaría más próxima y precisa al origen de las demandas y auspiciada por nuevos formatos de participación pública y social.

II.- ANTECEDENTES

La centralización de la Administración Pública Federal en México ha sido persistente en la historia reciente del país, la consolidación de las políticas del Gobierno derivaron en el desplazamiento de los Estados y los Municipios en sus responsabilidades públicas y en sus recursos financieros, con la consiguiente disminución de sus capacidades político-institucionales. La institucionalización de los gobiernos surgidos a partir de la Revolución y los objetivos del crecimiento económico, dieron como base la decisión de otorgar mayores competencias al Presidente de la República. En 1921 y 1934, se expidieron leyes para cumplir con las facultades concedidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los Poderes Federales, con lo que se consolidó la base legal de la centralización para impulsar la modernización y la integración del Estado post revolucionario acentuó el predominio del Gobierno Federal, sobre el gobierno de las entidades federativas y los municipios.

El esquema centralizado de la Administración Pública Federal funcionó y fue determinante para el desarrollo económico y social del país, hasta cierto momento de la historia. Al inicio de los años 70 se dieron los primeros pasos para revertir el proceso, mediante mecanismos que enfatizaban la necesidad de la planeación y la coordinación intergubernamental. En ese sentido, se dio origen a los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico y a los Convenios Únicos de Coordinación, que representaron los antecedentes de mayor relevancia para erradicar el centralismo. A pesar de esos esfuerzos incipientes, las políticas federales aún continuaron el incremento de competencias y fueron insuficientes para abatir las disparidades regionales. El aparato burocrático federal creció demasiado y el sector paraestatal asumió una carga de funciones que condujeron a la concentración y dispendios de los recursos en el Gobierno Federal¹.

En razón de las condiciones económicas, políticas y sociales que prevalecían en el país, en las Administraciones de los Presidentes Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, (1970-1982) realizaron adecuaciones de tipo administrativo del gobierno central para mejorar los sistemas concentradores: programación, presupuestación, contabilidad, informática, sectorización, etc. y se puso en marcha también una reforma económica y política que le darían marco al comienzo de la etapa para la reforma administrativa con el fundamento jurídico determinado con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que estableció competencias y responsabilidades del Gobierno Federal, constituye el punto de partida de las principales innovaciones realizadas, cuyo objetivo fundamental era hacer más eficiente al gobierno central.

No obstante lo anterior, la crisis generalizada al inicio de los años 80, con el agudo déficit fiscal, y el sobreendeudamiento público, deuda externa costosa, precios petroleros a la baja, gobiernos locales frágiles con poca legitimidad y con escasos recursos para responder a una sociedad cada vez mas demandante y plural, en un

¹ RICOMADE.- Antecedentes en México

contexto en el que la acción potencial de los gobiernos estatales y municipales era pertinente y políticamente deseable para detonar el desarrollo regional para promover el cambio social y activar la participación política, indicaban que el modelo de desarrollo construido sobre el privilegio del Gobierno Federal post-revolucionario, requería de un replanteamiento del régimen de gobierno y ampliar las relaciones intergubernamentales sobre la base de un real Federalismo. Esta crisis ha tenido su expresión territorial, especialmente en los Municipios, con la pérdida de competencias recaudatorias a partir de 1980, a raíz del establecimiento y la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación fiscal, el cual limita la generación de gravámenes locales en la jurisdicción a cambio de obtener recursos procedentes del llamado "Fondo General de Participaciones" de enfoque redistributivo conformado por tan solo el 20% por la recaudación federal participable (RFP, incluye ISR, IVA, Derechos Extracción Petrolera, entre otros), mediante formulas de distribución preestablecidas, generando una casi completa dependencia financiera del Municipio con el Gobierno Federal, cuya formulas de asignación, permanente han sido cuestionado por la autoridades locales, lo que ha derivado en insuficiencia de recursos y en consecuencia incapacidad para responder ágilmente a diversidad creciente de demandas ciudadanas, ya que sus escasos ingresos están orientados básicamente a gastos de funcionamiento, y en su caso los pocos recursos disponibles para inversión eran distribuidos de manera discrecional a fin de atender los compromisos de la clase pudiente local. En consecuencia, los municipios dejaron de ser ámbitos de representación y participación y se convirtieron en instrumentos oligárquicos de reproducción de las élites locales y de intercambios clientelitas.

Desde mediados de los años ochentas hasta casi finales de los años noventa, las políticas gubernamentales tuvieron el enfoque de mercado con el adelgazamiento del estado vía las privatizaciones y asignaron un rol diferente a la descentralización, lo más importante no se trataba de fortalecer al gobierno local en el régimen federal para democratizar el sistema político o de recuperar la confianza y participación ciudadana. Los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari e inclusive de Ernesto Zedillo Ponce de León (1982-2000) con formación académica extranjera de influencia económica de liberación de mercados, implantaron el *sistema neoliberal* que era apoyado por las instituciones financieras internacionales, así, definieron que era necesario acelerar el proceso de internacionalización de la economía y su competitividad en el mercado mundial. Esta estrategia aperturista² exigió reformas legales apoyado por una mayoría política en el Congreso de la Unión ideológicamente partidaria del ejecutivo en turno, a fin de reducir el tamaño de la estructura funcional federal, utilizando la privatización, liquidación, fusiones y desconcentración para hacer el aparato gubernamental menos centralizado y regulador para convertirlo en promotor y garante de la iniciativa privada dispuesto a enfrentar los problemas del desarrollo con la interacción del sector privado, sin la intervención de los entidades federativas y en consecuencia sin distribuir los beneficios directos.

² Gomez, Carlos Dr. Pag. 201

Fue hasta principios de los años 90, que se iniciaron varios procesos para la desconcentración administrativa hacia los Estados del sector educativo y salud, mediante la transferencia de recursos financieros y humanos que obliga a las Entidades Federativa principalmente a administrar los programas operativos anuales centralizados que sobre éstas materias emite el gobierno central. Dicho proceso descentralizador continua gradualmente hasta finales de ésta década con la adición de nuevas asignaciones administrativa tales como los recursos financieros etiquetadas para funciones específicas denominadas Ramo 33, 26 y 39, principalmente de Seguridad Pública, Infraestructura básica, Asistencia Social, Educación Tecnológica, Saneamiento financiero y combate a la pobreza entre otros. Así mismo, dentro del esquema realmente descentralizador hacia los gobiernos estatales se incorporan programas con total independencia para su aplicación local, mediante la transferencias financieras del 100% con origen en la recaudación local, como es el caso del impuesto sobre tenencias de vehículos e impuesto sobre Adquisición de Automóviles nuevos. Para el caso de los Municipios aún es más crítico, ya que de todo lo anterior exceptuando los fondos no participables de Educación Básica y de Salud que son los mas importantes, los municipios solo reciben una participación del 20% de la parte Estatal, es decir un 4% aproximado de la recaudación federal participable. No obstante que se han hecho esfuerzos para apoyar con una verdadera descentralización política a los municipios mediante el otorgamiento integro de los fondos denominados de "Fomento Municipal", "Fortalecimiento Municipal" e "Infraestructura Social Municipal", los montos financieros son insuficientes en proporción de relación al total asignable de todos los demás fondos y no se tiene una instancia institucional que genere análisis y propuestas de mejora con viabilidad jurídica y política.

Aquí es donde nos encontramos y cuyos resultados políticos, económicos y sociales hoy observamos: La denominada Modernización de la Administración Pública central, con reducción del tamaño del Sector Público, solo incrementó los oligopolios al sector privado (*p.e. Telmex, Fertimex, Ferronales, entre otras*); El vigente sistema fiscal redistributivo centralizado los gobernadores lo consideran deficiente; Un sistema de transferencias financieras etiquetas y aquellas independientes son insuficientes con relación a la demanda. Todo esto, limita la capacidad gubernamental local, generando casi una total dependencia financiera centralizada que agrava la tragedia del subdesarrollo estructural principalmente al interior de las comunidades locales que exigen a partir de la democratización de los procesos electorales, una mayor participación de los ciudadanos en la definición y vigilancia del cumplimiento de las políticas públicas.

En el presente trabajo, ante los evidentes resultados obtenidos en el desempeño gubernamental de la Administración Pública Centralizada cuestionada incluso por el actual Presidente de la República Vicente Fox Quezada (2000-2006), cuando fuera Gobernador en el Estado de Guanajuato, Proponemos retomar dentro de los demás instrumentos estructurales de la Reforma del Estado, El fortalecimiento del federalismo, con su elemento constitutivo y característico: la Institucionalización del Proceso de Descentralización política hacia los Estados y Municipios, cuyos elementos trataremos de abordar en los siguientes capítulos.

III.- ¿QUE ES LA DESCENTRALIZACIÓN?

Con el objeto de delimitar en este trabajo el alcance del concepto Descentralización, definiremos en términos generales, que se trata de: Una reforma institucional de origen jurídico- político del régimen federal de amplio espectro dirigida a mejorar la gobernabilidad democrática y el desempeño sustentable del Estado, a través de la transferencia de potestades de planificación, obtención, administración, asignación y provisión de recursos a cargo del gobierno central hacia otros ámbitos de Gobierno Federal, Entidades Federativas y Municipios, que incluyen a organizaciones sociales y económicas.³

Dentro del sector público centralizado, la descentralización enfoca su atención hacia la estructura organizacional, a los procesos de la toma de decisiones para la provisión de servicios y asignación de recursos, así como el desempeño de responsabilidades entre los diferentes ámbitos de gobierno y las instituciones u organizaciones que tienen objetivos de carácter público. Al definir la descentralización, el concepto de "ámbito" (nivel) del sistema federal distingue al menos cuatro:

- **Ámbito nacional**, esto es, el gobierno central o la administración pública federal
- **Ámbito regional**, es decir, los entidades federativas, tal como establece la Constitución General de la República.
- **Ámbito de local o municipio**, según la división política territorial de cada Entidad Federativa
- **Ámbito sub-municipal**, denominado Villas o colonias determinado dentro del patrimonio jurisdiccional del municipio.

Así mismo, es importante identificar al tipo de institución o Entidad a quien se realizará la transferencia de las responsabilidades desde el gobierno central a:

- **Entidades constitucionalmente creadas del gobierno estatal y municipal.**
- **Unidades locales de los secretarías u organismos del gobierno central;**
- **Unidades o ámbitos subordinados al gobierno;**
- **Instituciones o corporaciones públicas semi-autónomas;**
- **Instituciones regionales o funcionales que cubren una zona determinada;**
- **Organizaciones del sector privado o voluntario.**

Así mismo, es muy importante determinar que objetivos se pretenden alcanzar con la Descentralización, además, observar el principio de su relación de jerarquía y autonomía en la toma sus decisiones, entre los ámbitos e instituciones protagonistas de la reforma, con el propósito de distinguir los tipos de descentralización Conceptos que abordaremos a continuación.

³ Lawrence D. Smith.- Consultor de la FAO

IV.- OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

En éste apartado pretendemos inducir cual es el propósito de la descentralización y propiamente cuales son los objetivos que se pretenden alcanzar. De acuerdo a *Fabio E. Velásquez*⁴. La descentralización, tiene tres grandes metas: por una parte, induce a modernizar la gestión pública, en el sentido de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios; en otro sentido provoca democratizar las relaciones entre los ciudadanos y el Estado a nivel local; Y derivado de los dos objetivos anteriores permite ampliar los márgenes de gobernabilidad para reducir el conflicto social.

A continuación una breve descripción de los alcances de cada objetivo enunciado.

A.- Modernización

- ✓ Obtener resultados significativos de parte de las administraciones locales (estatal y municipal) principalmente en la provisión de servicios públicos innovadores, en la recreación y rescate de la identidad histórica, la recuperación y en el mantenimiento de la infraestructura física para el desarrollo.
- ✓ Modificar de los modelos tradicionales de gestión mediante: Introducción de la cultura de la planificación y de proyectos estratégicos, aportando innovación a las estructuras administrativas y financieras, implantación de estilos gerenciales en el manejo de los recursos y fomentando la apertura a la participación ciudadana, entre otros.
- ✓ Garantizar a los municipios, sobretodo a los más pequeños, que la entrega de competencias no sea un reto superior a su capacidad de gestión, lo que pueda determinar un margen de ineficiencia e ineficacia en su desempeño, cuidando la asignación de competencias a los distintos niveles territoriales.
- ✓ Fomentar la viabilidad financiera con el fortalecimiento de la recaudación fiscal local y las transferencias flexibles no condicionadas, que permitan incrementar el peso porcentual de la inversión en los presupuestos municipales, estableciendo regulaciones que eviten las irracionalidades en el endeudamiento que garanticen solvencia y la capacidad de ahorro presente y futuro.

⁴ Fabio E. Velásquez C. Reforma del Estado y descentralización en Colombia: proyecto y trayecto, CLAD

B.- Democratización

- ✓ Fomentar La elección real democráticas de alcaldes para ampliar el campo de representación de los intereses ciudadanos y, de nuevas fuerzas políticas en el escenario local como ámbito de competencia política para discutir los problemas municipales y buscar soluciones, cuyo indicador sería la tasa de participación de los electores en la elección de sus autoridades y del cabildo.
- ✓ Impulsar la representatividad de las decisiones de los gobiernos locales con la opción de elección individual a los miembros del cabildo que les brinda legitimidad democrática, para combatir persistentes formas tradicionales de gestión en las cuales las presiones clientelitas, sindicales, liderazgos de caciques, que juegan un rol central en la toma de decisiones locales.
- ✓ Incrementar la participación ciudadana en la solución de problemas concretos, disminuyendo la reglamentación (*el exceso de mecanismos, su carácter potestativo de algunos de ellos, el reglamentarismo y la reducción del alcance democrático de algunos de ellos*), para privilegiar el diálogo y la concertación que permitiría desincentivar el uso de canales no institucionalizados tales como la movilización, marchas, secuestro de instituciones, etc. y eliminar la tradición fuente de control oligárquico del poder político en localidades pequeñas.

C.- La Gobernabilidad

- ✓ Reducir los niveles de conflicto social. La apertura a la participación y la entrega de competencias y recursos a los gobiernos locales deberán de contribuir en parte a disminuir la violencia política, la creciente influencia del narcotráfico, la inseguridad ciudadana en ciudades y campos, y la excesiva injerencia del gobierno nacional en los asuntos políticos locales.
- ✓ Impulsar iniciativas para modificar la Constitución General de la República y su marco legal que defina de una vez por todas el estatuto de las entidades territoriales, así como sus competencias y recursos, incluyendo materia de creación o agrupamiento de nuevas Entidades Federativas y Municipios.

Los objetivos enunciados deberán de jerarquizarse, de acuerdo al nivel de desarrollo espacial local que quiera promoverse y el conflicto social en cada territorio, con el propósito de determinar el grado de autonomía que resulte más conveniente transferir, por ello se seleccionará el tipo de descentralización aplicable, es decir, desde el menor grado con la Desconcentración Administrativa, o de mayor grado con La Descentralización Administrativa, hasta la decisión de una completa autonomía con la Descentralización Política. En el capítulo siguiente describimos el alcance y las formas de cada una de estos tipos de Descentralización.

V.- TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN

El traspaso de responsabilidades y de recursos involucra diferentes relaciones entre la administración central y las entidades a las cuales se hace la transferencia, la naturaleza de estas relaciones y los objetivos de la transferencia determinan la forma de descentralización, por ello es útil distinguir los siguientes tres tipos principales:

- A. Descentralización Política o Devolución
- B. Descentralización Administrativa.
 - 1) Descentralización fiscal
 - 2) Descentralización funcional - territorial - normativa
 - 3) Coparticipación (asociación con las ONG's)
 - 4) Privatización
- C. Desconcentración Administrativa.

A.- DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA.

El concepto de Descentralización Política, es necesario ubicarla dentro de un régimen federal donde conviven más de un nivel o ámbito de gobierno cuya principal característica es su grado autonomía determinados en la Constitución originaria del Estado con potestades y capacidad públicas para darse su propio marco legislativo, administrativo y jurisdiccional.

La descentralización empieza cuando se rompe el principio de jerarquía. Puede decirse por ello, que la descentralización exige simultáneamente voluntad (política) y fuerza (capacidad) para que el proceso sea eficaz. La voluntad sin fuerza es posición estéril. La fuerza sin voluntad es potencialmente la incertidumbre del quehacer público. Más aún: cuando la descentralización estimula las facultades de deliberación y ejecución (participación) y las une con la voluntad y la fuerza, se acrecienta la pertenencia a la vida de la comunidad política (el Estado) y se propicia que el ejercicio del poder sea multicentrado, no unicentrado.⁵

La Descentralización Política es deseable, si el objetivo fundamental es mejorar la eficiencia en la asignación (decisión), en segunda prioridad el objetivo es mejorar la eficiencia productiva (provisión), la mejor solución puede ser abrir el sistema a la influencia de los beneficiarios de los servicios prestados. El objetivo fundamental requiere que los beneficiarios participen, (normalmente a través de representantes electos en el gobierno local), en la planificación y evaluación de los servicios prestados. En este caso se introducen cambios significativos en el sistema y estructura de la administración pública y la descentralización toma la forma de devolución política. A los gobiernos locales se asigna la responsabilidad de decidir cuáles servicios deben ser prestados prioritariamente y a quiénes. La representación y la rendición de cuentas a los beneficiarios quedan a cargo de los

⁵ Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre El Caso De México Ricardo Uvalle Berrones

mecanismos electorales. Con frecuencia coinciden el financiamiento específico y la prestación de los servicios, así, los ámbitos de gobierno más bajos reciben del gobierno central sólo una parte de los recursos requeridos, siendo necesario recurrir al cobro de impuestos y servicios locales como a mecanismos de recuperación de costos para equilibrar el presupuesto.

La descentralización política implica por ello, cambios en las dimensiones política y fiscal de los diferentes ámbitos de gobierno. Los gobiernos locales a los cuales se devuelve la autoridad y los recursos adquieren el poder de iniciativa autónoma y toma de decisiones con respecto a la determinación de sus propias normas, metas y objetivos. También adquieren el poder de elaborar y ejecutar sus propias políticas y estrategias y de asignar recursos a las diferentes actividades que pasan a su dominio. Adicionalmente, se les otorga con frecuencia autoridad para obtener financiamiento a través de impuestos y, en algunos casos, de solicitar préstamos en los mercados de capitales.

Existen varios ejemplos de Descentralización política para la ejecución de competencias, que pueden ser más eficientes que su desempeño actual centralizado, por ejemplo la conservación de zonas ecológicas y culturales, la persecución del tráfico de narcóticos, administración de la política integral forestal y pesquera, entre otras, con los respectivos beneficios hacia la comunidad al obtener mayor eficiencia por decisiones oportunas, mayor transparencia en la asignación y vigilancia de proveedores y principalmente la rendición de cuentas mediante el control político tanto de los representantes de la comunidad (diputados, regidores, consejeros, etc), como de los propios habitantes mediante los procesos de referéndum o elecciones generales.

B.- DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Puede conceptuarse como un Acto jurídico-político por medio del cual la Federación transfiere facultades, funciones, programas y recursos a una persona moral de derecho público con autonomía técnica y orgánica, reservándose la facultad de normatividad; En consecuencia, se rompe la línea jerárquica de mando entre el que descentraliza y el que recibe las facultades. En resumen se caracteriza por poseer los siguientes elementos:

1. Constituye una persona jurídica de carácter público (estatal)
2. Realiza fines públicos (estatales)
3. Posee una competencia limitada a la norma que le dio origen (que en el derecho puede ser de rango legislativo o aún reglamentario)
4. Posee una personalidad y patrimonio propios

Puede llevarse a la práctica en los siguientes ámbitos:

- a) Funcional o administrativa, cuando se transfieren facultades a un organismo público que forma parte de la Administración Pública Federal;

- b) Territorial o política, cuando se transfiere solo la instrumentación de los programas y manejo de recursos a los órdenes estatal o municipal;
- c) económica: se asocia con privatización, concesiones y/o contrataciones administrativas cuyas líneas jerárquicas de mando se mantienen idénticas.

Tres factores contribuyen a explicar las diferencias entre las varias formas de descentralización administrativa, respecto a los objetivos que esas políticas esperan alcanzar:

- Eficiencia en la producción, es decir, en el costo y la calidad de los servicios prestados.
- Eficiencia en la asignación, es decir, en el grado en que los servicios prestados responden a la demanda local.
- Tipos de bienes 'Quién provee' versus 'quién paga' por los servicios prestados. (selectivos = privados ó de libre acceso = público)

La Descentralización Administrativa, dependiendo de los objetivos que pretende alcanzar, toma las siguientes formas:

1).- Descentralización Fiscal

El traslado solo de recursos financieros y del patrimonio de la administración central a otros ámbitos de gobierno se denomina descentralización fiscal. La descentralización fiscal afecta tanto a los ingresos como a los gastos del presupuesto, aunque el impacto local generalmente es mucho mayor en lo que se refiere al gasto. En particular, la descentralización fiscal involucra:

- La autoridad para recaudar impuestos localmente, y/o para solicitar préstamos en los mercados de capitales.
- La autoridad para presupuestar independientemente el uso de los recursos financieros, tanto los propios como los transferidos por el gobierno central.
- El diseño de los instrumentos para transferir recursos financieros desde el gobierno central hacia las agencias descentralizadas.
- Los procedimientos para hacer uso de los recursos transferidos según esos instrumentos.
- El sistema de control sobre el uso de recursos transferidos por el gobierno central.

Esta forma de descentralización administrativa puede tener efectos profundos en el control que ejerce el gobierno central sobre los aspectos financieros de la economía local y, a través de ello, en el desempeño económico general del país, como por ejemplo la precisión en temas de estímulos fiscales territoriales a la inversión extranjera, la capacitación tecnológica co-patrocinada fiscalmente ó bien, la propuesta que se discutirá relativo a la reforma tributaria federal para compartir un 2% del Impuesto al valor agregado con los Estados y Municipios. Los resultados eficaces de reformas anteriores pueden observarse por ejemplo en el

Impuesto a la Tenencia y a la adquisición de Automóviles, sin embargo en muchos casos por carecer de estímulos, la eficacia del proceso de descentralización desde el gobierno central hacia los gobiernos locales ha presentado fallas debido a debilidades técnicas y facultades en la recaudación de los ingresos y en el aspecto normativo de asignación compleja o limitada utilización de los recursos desde el gobierno central.

2).- Descentralización Funcional – Territorial - Normativo

Objetivos similares con relación a la eficiencia en la producción o en la asignación, pueden también ser alcanzados a través de la separación entre la producción o la prestación y el financiamiento de un servicio público específico, introduciendo una modificación en la estructura de la administración.

La responsabilidad y los recursos para la ejecución de tareas específicas y la prestación de ciertos servicios se transfieren a: una Entidad Federativa o Municipio, un organismo público autónomo, una empresa del Estado, una empresa privada o una ONG mediante la suscripción de un contrato o convenio que puede otorgar cierta autonomía en la interpretación de las tareas asignadas. Entre los ejemplos de este tipo de arreglos a continuación describimos algunos ejemplos de ellas:

a).- Entidades Federativas o Municipios:

Cuando dentro las políticas y asignaciones presupuestales considera la necesidad de descentralizar atribuciones, responsabilidades o administración de determinados programas que estaban centralizados, se recurre a lo que denominamos Descentralización Administrativa Funcional o Normativa, donde mediante la suscripción de un convenio o acuerdo se transfieren solo los recursos financieros, humanos e inclusive patrimoniales, tal es el caso en México de la Descentralización Educativa y de los Servicios de Salud, pero no se transfiere la responsabilidad de su marco normativo como lo enunciamos al principio.

b).- Personas jurídicas públicas no estatales:

Junto a las personas jurídicas públicas del estado, existen otras personas jurídicas públicas no estatales, así denominadas por que cumplen con funciones atribuidas por el estado y propias de éste, pero por medio de una organización no estatal. Tal el caso de los Colegios Profesionales a los que el estado encomienda el poder de policía de las matrículas profesionales (función esencialmente estatal), pero que no forman parte de los cuadros de la administración ni constituyen organismos descentralizados.

c).- Órganos superiores del Estado con autonomía administrativa.

Existe otra modalidad de autonomía administrativa, para el caso de México. Son los órganos que no tienen personalidad jurídica propia, pero que tienen una autonomía funcional respecto del Poder Ejecutivo. Tal es el

caso, por ejemplo, la Contraloría, es el órgano de control sobre la Hacienda Pública. Otros organismos similares son, el Instituto Federal Electoral, el Consejo de la Judicatura, La Auditoría Superior de la Federación, regulado en la constitución y, también, la Fiscalía General de la República, que tiene a su cargo el Ministerio Público. Estas entidades forman parte integrante de la estructura estatal nacional, y por tanto, de la República, pero no están sometidas a la jerarquía del Presidente de la República. Por eso, conforme a la Constitución, son entes dotados de autonomía funcional, es decir, en su funcionamiento tienen autonomía y no pueden, por tanto, sus actos, ser controlados por los órganos del Poder Ejecutivo.

d).- Las empresas públicas:

La participación del Estado en la economía de las naciones es cada día mayor por ser éste, el ente jurídico-político con mayores recursos y poder para orientar con mayor flexibilidad los procesos socioeconómicos de la colectividad. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), reproduce una definición de empresas públicas. "Serán consideradas empresas públicas los organismos administrativamente autónomos, con personalidad de derecho público o privado, descentralizados del Estado, en los que este último ejerce el control de su dirección, directamente o a través de otras empresas públicas, mediante la posesión de la mayoría del Capital u otros instrumentos que aseguren establemente dicho control, y cuyo objeto sea la producción de bienes y/o servicios de naturaleza industrial y/o comercial y/o financiera". Basta mencionar la in-embargabilidad del patrimonio de los organismos autónomos del Estado, lo cual constituye un principio de nuestro Derecho positivo excluyente de las empresas públicas regidas por el Derecho privado. Un Ejemplo de ellas puede ser la Distribuidora Conasupo S.A. de C.V. (DICONSA) sectorizada a la Secretaría de Desarrollo Social Federal.

e).- Otras:

La Administración Pública registra una categoría especial de organismos descentralizados, aquellos que, instituidos por el legislador o el Poder Ejecutivo, se encuentran subordinados jerárquicamente a una Secretaría de Estado, y sin estar dotados de una personalidad jurídica propia, actúan con la del Estado y se encuentran investidos de autonomía administrativa y de control contable, presupuestario y financiero para realizar el cometido estatal objeto de su creación, los cuales rompen con el tradicional esquema piramidal de concepción del órgano administrativo para confiar la responsabilidad de planificar, construir y operar como gerencias innovadoras. Ello ha originado modalidades de las denominadas: "Fideicomisos", "comisiones", "consejos", "institutos", "programas", etc., con responsables ejecutivos que, sin erigirse en sistemas descentralizados de gestión implican incorporar un modelo gerencial en "unidades" llamadas ejecutoras o coordinadoras con relativa "competencia propia" y sometidas al juicio de gestión u oportunidad de manera especial.

3).- Co - participación

Con objetivos similares de eficiencia en la asignación de los recursos y en la producción, y un mayor grado de descentralización administrativa, pueden intentarse con la transferencia de la responsabilidad de planificación y prestación de servicios a las ONG's. Aunque la devolución a los gobiernos locales significa un avance significativo en dirección a la gente, sin embargo en lo que a la prestación de servicios públicos se refiere, la distancia física puede ser considerable entre un poblado y la presidencia municipal. La cual se encargan, con base en sus prioridades, de problemas que son comunes a muchas comunidades, como la introducción de infraestructura de suministro de agua, centros de mercadeo y caminos que sirven a varios poblados. Esto también tiende a concentrar la provisión de los servicios en los centros urbanos y en los asentamientos más grandes de las zonas rurales. Debido a la limitada capacidad de los gobiernos locales se sobrecarga con el cumplimiento de estas responsabilidades; de este modo, las necesidades de las personas que viven en los ámbitos más bajos de las comunidades rurales tienden a ser descuidadas.

Por ello, ciertos servicios como la capacitación de grupos locales, la organización de comunidades, la promoción de servicios financieros rurales, el financiamiento de proyectos de autoayuda y el apoyo a las actividades que generan ingresos son a menudo mejor planificados y ejecutados a través de organizaciones distintas a los gobiernos locales. Las medidas de devolución hacia las ONG's van más allá del ámbito gubernamental local y alcanzan la parte del sistema de gobierno que está fuera de la administración pública y las agencias delegadas. El papel de las ONG's en la descentralización puede ser considerable, dependiendo de la importancia de su contribución al desarrollo económico, social y humano; este papel puede ser particularmente significativo en las zonas rurales. Los arreglos de la coparticipación pueden involucrar a una ONG's como principal, o a un agente intermediario de naturaleza más compleja (una asociación de derecho privado), en la que los grupos de intereses comunes locales y las asociaciones, las ONG que operan en la zona y los representantes de los gobiernos locales se unen como miembros con iguales derechos

4).- Privatización

Si el gobierno central está dispuesto a abandonar la intervención directa en la formulación y el control de las políticas, puede intentar lograr los objetivos de eficiencia tanto productiva como en la asignación de recursos, transfiriendo la propiedad y/o el control de los recursos del servicio público al sector privado. En este caso, la descentralización toma la forma de privatización. Normalmente la privatización también implica que los servicios se asignan a través de los mecanismos del mercado, en los que el consumidor paga por el servicio que se le presta. Sin embargo, el gobierno puede subvencionar o establecer impuestos

sobre ciertos servicios, para lograr sus objetivos. La 'privatización', se puede lograr a través de:

- a) La venta, total o parcial, de los activos por el estado;
- b) La transferencia de los activos al sector privado bajo la forma de contratos en arrendamiento; y
- c) La introducción de acuerdos contractuales de administración (Concesiones, comodato, etc.)
- d) La liquidación o extinción de una función proporcionada por el Estado y que en el mercado existe la opción privada de su provisión.

C.- DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

Este tipo puede definirse la desconcentración como: Un acto jurídico-administrativo que permite a una institución, ó al titular de una dependencia ó a un funcionario transferir facultades y responsabilidades a una unidad administrativa o subordinado cuyas líneas jerárquicas de mando se mantienen idénticas a las directrices del mando unicentrado.

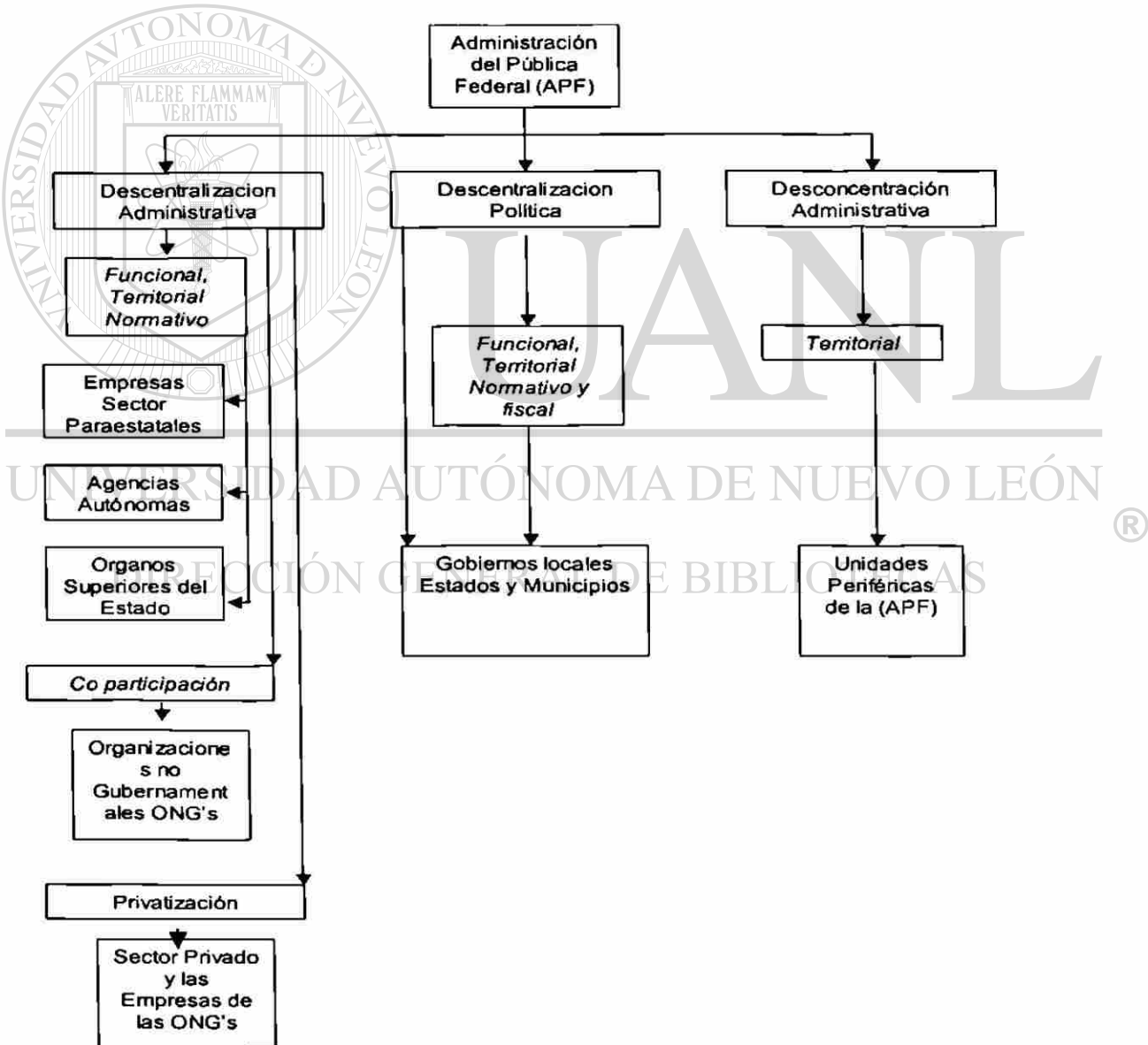
La desconcentración asigna funciones y tareas específicas antes desempeñadas por el personal de la sede central al personal apostado en localidades periféricas. El personal, los equipos, los recursos materiales y los recursos presupuestarios son transferidos a unidades tales como oficinas regionales o sectoriales. Los gerentes de estas unidades reciben autoridad para tomar decisiones sobre operaciones que eran antes realizadas en la sede central o que necesitaban autorización de ésta. El objetivo fundamental puede ser el de incrementar la eficiencia productiva de la administración, siendo la mejora en los efectos de los servicios prestados, mientras una segunda prioridad puede ser la introducción de cambios administrativos y culturales dentro de las estructuras existentes, con el desplazamiento de la responsabilidad y la autoridad para la toma de decisiones conjuntamente con los recursos desde las oficinas centrales, hacia los gerentes de las unidades locales. De esta manera, la prestación y el financiamiento público coinciden dentro de la misma administración. Sin embargo se continúa aplicando la misma normatividad y políticas, p.e. de personal, de compras y de suministros del gobierno central.

Así, podemos observar diferentes ejemplos de éste tipo de descentralización, siendo las más comunes las Delegaciones o Institutos de las Secretarías del Gobierno Federal, hasta órganos administrativos como el Sistema de Administración Tributaria (SAT)

En los cuadros gráficos siguientes, podemos observar las características y las interrelaciones de los Tipos de Descentralización que abordamos en éste capítulo.

| Característica del órgano descentralizado con relación al órgano centralizador | Descentralización Política | Descentralización Administrativa | Desconcentración Administrativa |
|--|----------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| Autonomía Administrativa | si | si | no |
| Autonomía de objetivos | si | si | no |
| Capacidad de autofinanciamiento | si | si | no |
| Capacidad de Decisión | si | si | no |
| Capacidad de Legislación | si | no | no |
| Capacidad Jurídica propia | si | si | no |
| Ejecutivos Electos | si | no | no |
| Independencia Jerárquica | si | si | no |
| Independencia Normativa | si | si | no |
| Patrimonio Propio | si | si | no |
| Rendición de cuentas política | si | no | no |

Interrelación de Tipos de Descentralización y sus formas



VI.- EL PROCESO PARA LA DESCENTRALIZACION

Como ya lo observamos, el desempeño obtenido de la organización político administrativa del Estado Mexicano y la crisis del modelo económico neoliberal con la generación de pobreza y de oligarquías económicas conjuntamente con la irrupción en un nuevo paradigma de competitividad, democracia y desarrollo, basado en consideraciones de sostenibilidad y gobernabilidad, hace necesario reestructurar el diseño de la organización estatal, ya sea desarrollando o reformando las vigentes disposiciones constitucionales y basado en los fundamentos del federalismo territorial, reorganice el sistema político - administrativo y configure un modelo de Estado descentralizado integral, dando origen a un organismo institucional responsable de dicha reforma.

Institucionalizar la Descentralización.

Esta propuesta de cambio es la necesidad de integrar al sistema de gobierno la consolidación del federalismo, mediante el fortalecimiento del gobierno local, cuyo instrumento para el logro de sus objetivos sociales, como ya hemos planteado, es la Descentralización del poder político y de los recursos para materializar dicha voluntad.

Dichas expectativas pueden empezar a materializarse mediante la conformación e institucionalización de un organismo público, autónomo, con fundamento jurídico constitucional y con apoyo político tanto de los Congresos Federal y Estatal como de los Gobernadores y del Presidente de la República, el cual tendría las mejores condiciones para conducir todo el proceso jurídico administrativo que en forma gradual y programada, obtenga resultados y generen sinergias entre los actores, buscando obtener beneficios tangibles y medibles con indicadores de eficiencia y eficacia. Para ello, la misión del organismo sería al menos las siguientes:

- Mantener la Unidad del Estado Federal;
- Reformar la actual organización político administrativa interestatal; sobre la base de un nuevo modelo de gestión estatal;
- Cambiar y mejorar la forma de redistribuir los recursos económicos generados en las Entidades Federativas;
- Conducir un proceso real de descentralización, administrativa, política y económica.

Así mismo, dicho órgano superior autónomo federal, con régimen jurídico especial, con apoyo político y con las suficientes recursos materiales, tecnológicos y de acuerdo a las experiencias empíricas de dicha institución observadas en Paraguay

con la (CONADE)⁶ y en Perú con el (CND)⁷ las cuales son Conductoras del Proceso de la Descentralización, Pudiera en síntesis tener al menos las atribuciones siguientes:

- ✓ Liderar y coordinar el proceso de Descentralización
- ✓ Proponer y Concertar entre los diferentes actores la Política de Descentralización a nivel nacional, regional y sectorial.
- ✓ Proponer una Agenda del proceso de Descentralización a corto, mediano y largo plazo.
- ✓ Obtener y difundir informaciones e intercambio de experiencias.
- ✓ Impulsar el Fortalecimiento y Desarrollo Institucional de las instituciones involucradas.
- ✓ Promover la Participación Ciudadana durante todo el proceso.
- ✓ Propiciar la Reforma del Marco Legal velando por la articulación de la legislación vigente con el nuevo marco jurídico de la Modernización, Desconcentración y Descentralización del Estado.
- ✓ Coordinar la Cooperación y financiamiento Internacional en materia de Descentralización.
- ✓ Asesorar técnicamente a los ejecutivos del Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

La descentralización nos obliga a retomar territorialmente, diversos argumentos políticos, gremiales, sectoriales e institucionales, en los cuales, como es lógico, existen puntos de concordancia y divergencias, por ello es necesario conducir el proceso una vez obtenido el consenso en términos generales, mediante una serie de análisis de viabilidad que para mayor detalle, se describen de una manera sistémica, a continuación:

1.- Definir el tipo de gobierno local que pretendemos construir considerando aquel que mas se aproxime a las necesidades de cada localidad candidata a obtener los beneficios de la descentralización.

2.- Determinar el alcance la descentralización considerando la complejidad de los bienes públicos, de la responsabilidad de provisión, de las concurrencias, de la

⁶ En la República del Paraguay, *En el año 1997 por Decreto N° 16378 se constituye la Comisión Nacional de Descentralización del Estado (CONADE) tras una serie de reuniones entre legisladores, ministros del Poder Ejecutivo, Gobernadores e Intendentes, Concejales Municipales y Departamentales*

⁷ Consejo Nacional de Descentralización. (CND) Av. Los Incas 172 San Isidro , Perú. es una institución intergubernamental que es el nexo comunicativo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales.

capacidad técnica y laboral, desde la opción de accesibilidad, desde la subsidiaridad, en fin, el tamaño y tipo de competencias que pueden y deben ser mejor desempeñadas a nivel local que a nivel central.

3.- Considerar que todo el proceso deberá estar planeado en forma integral, inductiva, dinámica, práctica y concertada, es decir contemplar todos los elementos políticos y técnicos que guíe todo el proceso con orden y certeza.

4.- Otro factor fundamental en el proceso, es la acciones de orden económico que debe dar sostenibilidad y viabilidad al gobierno local. Aquí las decisiones de tipo regulatorias y de fomento serán determinantes en el desarrollo del empleo y de la reconversión productiva con el enriquecimiento del capital humano con la educación.

5.- El fortalecimiento del Federalismo debe darse a partir de la redefinición de las atribuciones y competencias descritas desde la constitución y materializarse en las relaciones intergubernamental dinámicas capaz de generar acuerdos cooperativos entre los tres niveles en forma vertical como horizontal, sobre la lógica del mejor desempeño gubernamental.

6.- La capacitación, desde el punto de vista instrumental, permite asegurar que el activo humano que participará tenga alta probabilidad por convencimiento, destreza y compromiso que los objetivos serán alcanzados razonablemente.

7.- La participación social en las decisiones y en la evaluación del desempeño gubernamental es una de las premisas fundamentales para darle sustentabilidad al proceso, que a la vez responde al cambio de paradigma que dio origen a la centralización.

8.- Con el marco Normativo, pretende garantizar la materialización de las voluntades de los actores involucrados en el proceso de la descentralización, y a su vez obtengan seguridad y respaldo que puedan consolidar el estado de derecho, capaz de resolver cualquier divergencia que involucre la necesidad de arbitraje.

9.- Por ultimo, la Ejecución y el Control, para ello, el organismo Institucionalizado, encargado de la conducción del proceso, deberá vigilar que las acciones de los involucrados responsables de la ejecución del programa descentralizador, produzcan los resultados acordados, técnicos y políticos, y su vez establecer los mecanismos de medición y transparencia que permita informar a los ciudadanos permanentemente de los resultados alcanzados y de las desviaciones en su caso.

Para comprender el alcance de éstos nueve puntos del Proceso de Descentralización, brevemente se describen a continuación:

1.- EL GOBIERNO LOCAL IDEAL

La descentralización plantea una pregunta sencilla, "¿Cuál es el propósito principal del gobierno local?". Al contestar a esta pregunta, se puede indicar dos posiciones extremas, o 'tipos-ideales' en cuanto a la identificación de sistemas de gobierno local. Estas posiciones proceden de diferencias fundamentales en cuanto a los valores que sustentan la forma de gobierno y como entienden los ciudadanos el propósito de gobierno local, a continuación una descripción de ellos:

a).- El 'Modelo Anglosajón'

El propósito principal del gobierno local es económico es decir, el suministro eficiente de servicios. Así pues, incluida dentro de la función 'económica' de gobierno local existe una subordinación política implícita a los deseos del gobierno central, y por consiguiente, las competencias del gobierno local están claramente definidas y reguladas por la ley, lo cual desincentiva formas de gobierno por alianzas lo que reduce aún más la identificación ciudadana con el gobierno local y las preferencias del votante local son determinadas básicamente por las consideraciones políticas nacionales.

En este modelo, las transferencias fiscales desde el gobierno central al gobierno local son significativas, son fuertemente asignadas o predestinadas para fines específicos, y están repartidas entre municipalidades sobre la base de una fórmula transparente basada en las necesidades relativas, diseñada para asegurar niveles estándares de suministro de servicios individuales por todo el territorio nacional, lo que precisa ejercer un control fuerte sobre el gasto municipal para mantener la estabilidad macro-económica con una regulación estricta sobre las atribuciones del gobierno local en cuanto a impuestos, además de las tasas que puede aplicar sobre estos impuestos, y sobre su derecho de contratar préstamos.

Así, este modelo de gobierno tiene el objetivo primordial de asegurar el suministro de servicios en la forma menos costosa y con mayor productividad, Además se enfatiza mucho la competencia en la oferta para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos de 'opción' mediante la selección entre mecanismos alternativos de suministro

Por lo que se refiere a la rendición de cuenta políticamente, por contraste, está agobiada por el tamaño promedio alto de la población municipal y por una proporción baja de oficiales electos ya que no se incentivan las formas de participación que permiten a los ciudadanos ejercer su 'voz' en forma colectiva en la formulación de políticas, porque esto corre el riesgo de entrar en conflicto con las prioridades nacionales definidas a nivel central.

La aproximación más cercana a este modelo 'tipo-ideal' es el sistema británico de gobierno local y gran parte de los Estados Unidos. Destaca que éste es el modelo

preferido por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, para evaluar el otorgamiento de recursos.

b).- El "Modelo Europeo"

Otro modelo "ideal" es el llamado "el modelo europeo", el cual es de una importancia principal al papel del gobierno local como portavoz de los intereses compartidos de la comunidad dentro del cuerpo político en conjunto. Este modelo induce en el gobierno local un sentido de responsabilidad compartida con el gobierno central para el suministro de servicios, mediante el cual "los distintos niveles de gobierno tienen contribuciones complementarias a prestar para el bien social en general". El concepto de 'subsidiariedad' sustenta este modelo, que se origina en "la capacidad para la toma de decisión de las unidades territoriales inferiores debería agotarse antes de que los niveles superiores se vean implicados". En consonancia con este concepto, el gobierno local retiene una fuerte autonomía política, muchas veces inscritas en la constitución política. Esta autonomía lo refleja la competencia general asignada al gobierno local para seleccionar los servicios a proveer.

Bajo este modelo, el gobierno local cuenta con poder discrecional en lo que se refiere a sus atribuciones impositivas y las tasas y tarifas que puede aplicar. Suele compartir los ingresos fiscales de la nación entre el gobierno central y los gobiernos locales como socios en un sistema. Las relaciones centrales-locales son caracterizadas por la negociación, el consenso y a acuerdos mutuos en un esfuerzo común. Más que supervisor, el papel que cumple el gobierno central es el de asesor, cuyo apoyo el gobierno local puede solicitar.

Bajo este modelo, la rendición de cuentas de parte del gobierno local es hacia sus propios ciudadanos más que hacia el gobierno central. El gobierno local rinde cuentas a sus ciudadanos principalmente por su papel político al reflejar los intereses colectivos de la comunidad. Así la participación ciudadana en las elecciones municipales es alta fundamentada en un sistema electoral proporcional que incentiva a los gobiernos de coalición, por el número de funcionarios electos, por la transparencia administrativa y, se presta mucho énfasis a los mecanismos de consulta a los ciudadanos mediante organizaciones de la sociedad civil por cuestiones que afectan al rumbo estratégico del gobierno local. El desempeño del ejecutivo municipal juega un papel de importancia fundamental como 'intermediario' entre una red de agencias tanto públicas como privadas, y al cual se le exige demostrar una habilidad para conseguir fondos de inversión. La aproximación más cercana a esta modelo 'tipo-ideal' se le encuentra en Alemania y Suiza, y en muchas partes de Francia, España e Italia.

A manera de resumen se presentan las características comparativas:

Tabla comparativa de principales características modelos “ideales” de gobiernos locales

| Característica | Modelo Anglosajón | Modelo Europeo |
|--|-------------------------------------|--|
| Estatus legal | Ente del Parlamento | Constitución nacional |
| Promedio de tamaño poblacional | Extenso | Pequeño |
| Competencia municipal | Limitada por estatuto | Competencia general |
| Control financiero | Regulación estricta | Regulación débil |
| Mecanismo de transferencia financiera | Determinado por El gobierno central | Ingresos fiscales nacionales compartidos |
| Uso de las transferencias fiscales | Limitado por asignación | Alto nivel de libertad |
| Monitoreo nacional de los estándares de servicio | Estricto | Débil |
| Función de auditoría por parte del gobierno central | Auditorías de eficiencia | Auditorías de legalidad |
| Coficiente: número de ciudadanos por oficial elegido | Alta | Baja |
| Sistema electoral | Mayoritario | Proporcional |
| Índice de votación | Bajo | Alto |
| Participación ciudadana | Limitada | Extensiva |
| Descentralización sub-municipal | Desconcentración administrativa | Descentralización política |

A este respecto para el caso de gobierno local en México, a primera vista, se asemejaría más al "modelo europeo". La definición de la municipalidad como una unidad primaria y autónoma de gobierno dentro del sistema político nacional se encuentra incluida en nuestra constitución política en artículo 115, sin embargo como lo observamos en la práctica, no se aplican todos los argumentos del tipo ideal, es más, se aprecian diferentes matices de los dos modelos, por lo que de antemano es necesario establecer la dirección hacia que tipo de gobierno local queremos construir, mismo que deberá adaptarse la visión general y al desarrollo político, social, económico y cultural de cada territorio en forma particular.

2.- ¿QUE DESCENTRALIZAR?

Las tres funciones económicas esenciales del Estado Federal se denominan (estabilización, distribución y asignación), de acuerdo a *Finot*⁸ la que conviene descentralizar es la asignación la cual está relacionada con la decisión del gobierno relativo al suministro de bienes y servicios públicos, éstas decisiones frecuentemente incluidas en el presupuesto autorizado de la entidad, consideran: tipos de bienes, mezcla, financiamiento, vigencia, también determinan quien los proveerá o quien los producirá, y principalmente en que ámbito o nivel de gobierno responderá de esa decisión.

Estas interrogantes deben de resolverse bajo el principio de optimización de costo-beneficio y considerando invariablemente la demanda identificada políticamente con un enfoque de equidad y desarrollo social sustentable. Así, es necesario definir el concepto de bienes o servicios (públicos o privados) según su ámbito de suministro, es decir, la posibilidad diferenciarlo territorialmente, el modo de discriminar el financiamiento para acceder a ellos y la organización económicamente mas eficiente para su provisión.

Así, los bienes públicos conceptualmente, se identifica como una solución cooperativa de una necesidad colectiva obtenida por vías políticas, de libre acceso a su disfrute que pueden ser provistas por el Estado o la sociedad civil u organizaciones privadas. Como contrasentido el concepto de bienes privados son aquellos que son generados en la interacción del mercado, donde su accesibilidad esta restringida a la demanda que puede y debe pagarlo individualmente.

Es así, que la provisión de bienes públicos envuelve dos tipos de decisión: la que se refiere a la provisión en si: *qué producir, cuánto producir y con qué (financiamiento) producir*, que sólo puede ser realizada a través de decisiones políticas (su determinación original entre más democrática, más eficientes resuelve la demanda territorial), y por otra parte aquella que se refiere al *como producir*, es decir, la combinación de infraestructura pública o privada e insumos para producir los bienes y servicios que ya se ha resuelto proveer públicamente a través del presupuesto.

Es por ello, que tanto las asignaciones para proveer, como aquellas otras que se refieren a producir bienes públicos, pueden ser realizadas tanto por organizaciones estatales como no estatales, pero corresponde al gobierno garantizar que dichas asignaciones manifiesten las preferencias colectivas y que la producción se realice en la forma económicamente eficiente entre diferentes opciones.

Bienes públicos nacionales y locales.

Independiente de las decisiones sobre estructura, niveles y financiamiento para la provisión de una bolsa de bienes y servicios, cuando tiene la característica de que

⁸ Finot, Iván.- Descentralización en América Latina: teoría y práctica ILPES

todos tendrían iguales posibilidades de acceso, sin importar el lugar de residencia o territorio, deberían ser (re)centralizadas, en lo fundamental, es decir considerarse bienes de tipo nacional; como contrasentido, si los bienes tienen características de demanda política y física diferenciada entre comunidades tenderán a considerarse bienes locales.

El contenido y dimensión de dicha bolsa dependerían directamente de la capacidad fiscal y de las posibilidades de financiamiento estatal, fortaleciendo la redistribución territorial con equidad. No obstante, sería conveniente descentralizar administrativamente una parte del contenido y, sobre todo, la operación o regulación de estas decisiones centrales, hacia gobiernos subnacionales —esto último principalmente hacia el nivel municipal— y en su caso la producción de los servicios hacia establecimientos cuando en el mercado puedan generar competencia, en un marco de arbitraje regulatorio.

En cambio, sin lugar a dudas, donde sí sería altamente conveniente la descentralización política, generando condiciones de plena autonomía para las comunidades subnacionales de distinto nivel, es cuando la demanda sí está claramente diferenciada territorialmente muy próximos al ciudadano, debido a factores físicos y de estructura productiva. A continuación a manera enunciativa, mencionaremos la posibilidad de asignación de competencia de provisión de bienes públicos por ámbito territorial.

Ámbito local: el municipio (o agrupaciones de estos cuando no alcanzan -sobre todo en los espacios rurales- un mínimo crítico de capacidad de gestión y movilización de recursos) parece ser la entidad mejor habilitada hacerse cargo principalmente de:

- Gestión urbana básica de las normas de uso del suelo,
- Regulación del transporte,
- Recolección y tratamiento de desperdicios,
- Alumbrado, vialidad y seguridad pública,
- Mercados y Panteones públicos,
- Manutención de áreas verdes y espacios recreativos.
- Desarrollo económico de la micro y pequeña empresa.
- Administración de inversión en recursos humanos (particularmente de políticas de educación primaria y secundaria, salud primaria y ayuda social monetaria directa).

Ámbito regional: Diversas actividades cuando no pueden ser ejecutadas o coordinadas a nivel local es necesario que sean asumidas por la administración supralocal y a la vez subnacional:

- La administración directa de los sistemas de salud secundario y terciario y de la educación postsecundaria, así como su coordinación con los servicios locales en ambas áreas.
- políticas de fomento productivo para administrar:

- a) las ayudas a la inversión y al acceso al capital, mediante incentivos que aumenten los recursos de autofinanciamiento o disminuyan el costo del capital, crediticios y de provisión de garantías;
- b) las ayudas a las inversiones no materiales, vale decir en investigación-desarrollo, innovación tecnológica y asistencia técnica, mediante estímulos fiscales o créditos y subsidios, particularmente los orientados a la pequeña y mediana empresa;
- c) la orientación de los sistemas de calificación y readaptación de la fuerza de trabajo, mediante el adecuado uso de nuevas tecnologías de la información.
- d) La concertación entre el Estado y las empresas y entre dirección y trabajadores al interior de las empresas, proceso que podrá adaptarse a las especificidades y diversidades de mejor forma en el nivel regional.

Ámbito nacional: El nivel central, el ejecutivo y el Congreso de la Unión, podrá cumplir mejor su rol de impulso de la cohesión nacional y social sobre bases democráticas y ser más eficiente y eficaz en:

- Ejercer su función normativa (establecer las leyes y reglamentos).
- Decidir sobre las grandes orientaciones de la política y soberanía nacional.
- Organizarse en cuerpos más pequeños, más flexibles, más especializados en el impulso y coordinación de las diversas funciones públicas de relevancia nacional.
- perfeccionamiento de los mecanismos técnicos de evaluación de las políticas públicas y
- la ampliación de los espacios de deliberación política sobre el rol de la función pública en el nuevo contexto de globalización y simultánea revalorización de lo local.

Matriz para determinar el ámbito y responsabilidad de la asignación con el tipo de descentralización preferente.

| Responsabilidad de la Asignación | Demanda Colectiva Territorial | |
|--|---|---|
| | diferenciada | no diferenciada |
| Producción eficiente <i>Privada en competencia con restringido acceso</i> | Asignación local de Bienes local con provisión privada <i>(Descentralización Adva.)</i> | Asignación nacional de Bienes nacionales con provisión privada <i>(Privada)</i> |
| Monopólica con libre acceso | Asignación local de Bienes local con provisión gubernamental local <i>(Descentralización Política)</i> | Asignación nacional de Bienes nacionales con provisión u operación gubernamental territorial <i>(Desconcentración Adva.)</i> |

3.- LA PLANEACION.

Una vez que establecemos a que ámbitos y bienes es conveniente descentralizar, es necesario que la reforma de la acción gubernamental tenga una nueva orientación en la concepción para el uso de instrumentos y tecnologías que permita su racionalización, es decir, cambios de visión sobre la planeación, la presupuestación, la evaluación y el control. Para el propósito de éste apartado nos referiremos solo a la planeación la cual presenta, tanto como acto de expresión del poder político autónomo en el proceso de toma de decisiones, y como instrumento técnico para la racionalidad administrativa.

Como medio de *acción política*, la planeación es una relación de poder de las fuerzas económicas y sociales de los distintos niveles administrativos que busca orientar el desarrollo económico y social, establecer propósitos, objetivos, metas y estrategias en el corto, mediano y largo plazo.

Como *instrumento técnico*, la planeación actúa como mecanismo de articulación entre los diferentes niveles administrativos, territoriales, funcionales y programáticos entre otros, para el cumplimiento de las metas de desarrollo económico y social, además, coadyuva al ejercicio de la intervención gubernamental con el fin de racionalizar la vida económica y social del país; y contribuye a fortalecer la unidad con fundamento en la heterogeneidad y la diversidad locales.

El viraje radical de la planeación se traduce en el cambio de su tradicional forma de actuar al convertirse en una labor más inductiva que deductiva, más dinámica que formal, más práctica que burocrática, más concertada que impositiva, más orgánica que sectorial.

Es *inductiva* porque debe partir de las necesidades y urgencias de las localidades para ser integrada, primero, a los planes municipales, luego, a los regionales, a los estatales y finalmente, al plan nacional de desarrollo económico y social.

Es *dinámica* al responder en el inmediato y corto plazo con la orientación de acciones y recursos tendientes a satisfacer necesidades básicas de carácter económico, social y, en el mediano y largo plazo con los requerimientos de los niveles municipal y nacional.

Es *concertada*, porque están implícitos los procesos, dentro de los planes, programas y proyectos, primero, entre la administración y las colectividades o fuerzas económicas y sociales (integración funcional, negociación y participación) de las regiones y localidades, y luego, entre la administración territorial y los otros niveles de la administración pública, superando así la imposición y la arbitrariedad. La capacidad de negociación de las fuerzas económicas y sociales, así como de las administraciones de los entes municipales está a la orden del día y constituye una prioridad en los procesos de capacitación, asesoría y divulgación por parte de la nación y de los estados.

Es *orgánica* al recoger las necesidades y prioridades del desarrollo económico y social e integrar las actividades sectoriales al desarrollo territorial, presentando cierta primacía de los planes de desarrollo económico y social de las localidades y de las regiones sobre los planes sectoriales. La articulación entre los planes, programas y proyectos municipales y sectoriales constituye otro espacio de concertación en el que concurren la nación, los estados y los municipios.

La Planeación, con un enfoque integral y democrático supone el tratamiento orgánico de los niveles de la planeación; nacional, sectorial, estatal, regional, y municipal y la movilización social para el proceso de toma de decisiones, el diseño y ejecución de proyectos de inversión. Es indispensable que en el proceso de planeación requiere de cuatro fases: *planeación de políticas, planeación de estrategias sectoriales y regionales; planeación administrativa en todos los niveles; y planeación operacional*, ésta última propia de las empresas públicas y, por tanto, del sector paraestatal.

La *Planeación de Políticas* económicas, sociales y administrativas, corresponde al ejecutivo de acuerdo con el proyecto político acogido por sus electores, suponiendo como paso previo la formulación de las mismas con propósitos deliberados de producir cambios. Éste nivel de planeación, permite ejercer mayor influencia en el proceso económico, social y ambiental del país, hacer formulaciones explícitas de los objetivos generales y realizar una acción estratégica coordinada por las dependencias y organismos adscritos. Pondera las relaciones entre lo urgente y lo importante y, asigna los recursos indispensables para su desarrollo con base en las estimaciones y, predicciones científicas, en los resultados de la evaluación de las políticas públicas y en la formulación de los objetivos.

La *planeación estratégica* por su parte, prevalece en los niveles sectorial y regional, tiene como fin establecer prioridades de acción, elegir entre posibles alternativas, asignar recursos financieros y técnicos y promover reformas institucionales para el cumplimiento de los propósitos de las políticas. Cabe distinguir entre lo *sectorial* y lo *regional*, para luego, encontrar sus vínculos en el diseño de estrategias.

Lo sectorial aparece como mediación entre lo macro nacional y lo micro local de proyectos particulares y comprende una serie de agregados económicos y sociales por sectores: agropecuario, manufacturero, minero, comercio interno y externo, infraestructura, energía, turismo, trabajo y seguridad social, educación, salud y justicia, entre otros. Las estrategias en lo sectorial se centran en dos elementos: un marco macro de políticas para estimular el crecimiento económico y el desarrollo social y un programa de inversión del sector público que asigne los recursos entre las necesidades públicas de elevada prioridad.

En lo regional con carácter territorial, es una unidad de planificación que se refiere a zonas determinadas con características peculiares y problemas económicos y

sociales comunes que requieren tratamientos especiales. En el comienzo la planificación regional se asociaba a la planificación urbana y más tarde se le incorpora a la planeación rural y ahora se acentúa en las articulaciones del complejo urbano-rural. En este nivel se formulan, entonces, políticas urbano-regionales como parte de las políticas nacionales, priorizando el diseño de estrategias, en coordinación con el nivel sectorial, punto en el cual es insustituible la iniciativa del titular del ramo respectivo y la cooperación de las regiones, los estados, los municipios y el sector descentralizado respectivo en su jurisdicción.

La *Planeación Administrativa* es necesaria en los tres niveles de gobierno y, por tanto, habilita la capacidad administrativa nacional, estatal y municipal, integra las políticas nacionales y las estrategias sectoriales y regionales en función de la situación social, formula objetivos administrativos, diseña programas y proyectos y produce reordenamientos institucionales con el fin de optimizar recursos humanos, materiales y financieros para hacer efectivos los cambios esperados.

La *Planeación Operacional* propia de las empresas públicas, productivas o de servicios y que cubren el complejo paraestatal de organismos descentralizados de los tres niveles administrativos, tiene como fin la ejecución adecuada de programas y proyectos de inversión económica y/o social, con indicadores de desempeño que pueden ser comparables con el estándar esperado, en concurrencia con el sector privado.

De esta manera en conjunto la Planeación estratégica, administrativa y Operacional se convierten en herramientas indispensables para dirigir las acciones y reducir la incertidumbre en un ambiente complejo considerando la diversidad de lo local, obteniendo apoyo tanto de la comunidad como el apoyo internacional, ya que permite visualizar la ruta y los objetivos medibles a alcanzar.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

4.- EL ENTORNO ECONOMICO

Otro elemento que interactúa en el proceso es la percepción del sector productivo que busca mayor eficacia en las políticas públicas y supone reorientaciones decisivas en sus contenidos y en la forma de descentralización político-administrativos. Así, el crecimiento económico local sustentable y sus beneficios se obtendrán por la calidad de la acción de la esfera político-estatal y es decisiva en la determinación del tipo de inserción en la economía global en al menos los siguientes campos:

- la capacidad de innovación tecnológica, particularmente en el terreno de la tecnología de procesos, incluyendo las industrias de servicios que se transforman en industrias de alta tecnología por la evolución de las nuevas tecnologías de la información;
- la calificación de la fuerza de trabajo será un factor determinante de la competitividad en proporciones crecientes, pues ella deberá no sólo descansar en la formación de científicos y técnicos de alto nivel sino también generalizarse a los niveles intermedios; la capacidad de acceder e integrarse a un gran mercado de bloques comerciales y en expansión. (p.e. EE.UU., APEC, OCDE, y la CEE entre otros)

La existencia de entidades locales con autonomía política y autoridades electas amplifica el control ciudadano sobre la administración lo cual es un fin deseable en si mismo. No obstante, la descentralización del Estado es además crecientemente necesaria para dar cuenta de :

- a) La aceleración de los tiempos de respuesta que exige la rápida evolución del contexto socioeconómico en que se desenvuelven las administraciones públicas en la era de la producción flexible y la economía globalizada;
- b) El carácter "multidisciplinario" y "multiadministrativo" de las respuestas supone romper al máximo las barreras burocráticas entre las grandes entidades públicas funcionales centralizadas y ,
- c) La adecuación a la diversidad y la pertinencia de cada respuestas, que es amplificada por la heterogeneidad del tejido económico.

La necesidad de procesos de reconversión productiva de los diversos territorios afectados por la competencia internacional como el caso de China, otorga a las políticas de ordenamiento del territorio, de inversión en recursos humanos y de fomento productivo una relevancia creciente para hacer viables las políticas de compensación social y de modernización competitiva que son unos de los fundamentos a la descentralización del Estado.

5.- LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Adicionalmente a los factores tecnológicos y económicos, el proceso de descentralización, es ante todo político ya que involucra la distribución eficiente del poder entre los diferentes niveles de gobierno en el sistema federal. Así, en el marco de cambio de régimen en el año 2000, nuevamente, retoma la necesidad de fortalecer al federalismo para revisar el modo en el cual han venido operando históricamente las relaciones intergubernamentales, a fin de descubrir sus fallas, omisiones e insuficiencias en vistas a la configuración de esquemas más maduros, eficientes y funcionales para la realización de ellas en el presente y el futuro. Cabe establecer el alcance y definición⁹ del concepto "relaciones intergubernamentales" como los vínculos interactivos dinámicos que se establecen entre los distintos niveles de gobierno de la Federación en la búsqueda de una administración más eficiente de los recursos públicos y de una toma de decisiones más democrática fundamental en la gobernabilidad de nuestro país.

Las relaciones intergubernamentales suponen, que los distintos niveles de gobierno (Municipios, Estados y Federación), tras de redefinir constitucionalmente sus ámbitos de acción, generen políticas públicas, concerten planes de desarrollo donde los tres niveles actúen cooperativamente según sus posibilidades recibiendo, en cambio, una parte significativa del beneficio resultante, bajo el principio de subsidiariedad, en el sentido de que los problemas y demandas sociales y de gobierno deben de resolverse en cada nivel, en la medida de su capacidad y la eficacia que demuestren.

Con las premisas anteriores, se obtendrá el fortalecimiento del Municipio Libre, el respeto al Estado Soberano y la consolidación Unión Federal, Además en forma complementaria, las relaciones intergubernamentales requieren de la intervención, en el ámbito de la administración pública y coordinada con los varios niveles de gobierno y de los organismos civiles (lucrativos y no lucrativos) que haciendo uso de sus recursos materiales e ideológicos coadyuven a distribuir de mejor forma de la riqueza social, una muestra clara es la **CONAGO**¹⁰, que representa una sólida plataforma para consolidar un foro de discusión y acuerdos sobre las demandas y responsabilidades entre los Ejecutivos Estatal y Federal fortaleciendo el pacto federal. Así observamos que el pasado 29 de septiembre del 2003, en Monterrey, N.L. la **CONAGO** construyo la agenda de discusión de la próxima convención nacional hacendaria. Sin embargo, es necesario institucionalizar el Organismo Publico Descentralizador, para que conduzca una consulta nacional con los principales actores sociales, para la posible modificación del marco legal y reglamentario de relaciones intergubernamentales y fijar de manera explícita las facultades de cada nivel de gobierno, principalmente, en lo que se refiere a la elaboración de políticas públicas para el desarrollo social, en donde las atribuciones concurrenciales serían las menos.

⁹ Pedro H. Moreno S. Carlos Baños L. Las relaciones intergubernamentales y el nuevo federalismo en la transición a la democracia en México Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México.

¹⁰ CONAGO.- Convención Nacional de Gobernadores, Asociación Política para el fortalecimiento del federalismo

6.- LA CAPACITACIÓN

Un elemento adicional del Proceso de Descentralización, indispensable para el éxito del proyecto, lo ocupa la capacitación siendo uno de los instrumentos de gestión a los que necesariamente tiene que recurrirse en el fortalecimiento del gobierno local, dado lo complejo y la diversidad de los sectores a atender.

Por ello, la capacitación ha de ser abordada de manera global e integral, hacia todos los actores: ciudadanos, funcionarios electos (autoridades), personal gerencial, profesional, técnico y de apoyo, a lo que se agregan la participación del gobierno nacional, estatal y el local, las organizaciones de la sociedad civil y política, y de instancias internacionales en los programas de formación ciudadana.

la capacitación se entiende como componente de una estrategia de cambio en el modelo político, se podría iniciar con un programa agresivo hacia la formación y participación ciudadana y de capacitación de los funcionarios electos. Ello contribuirá a la promoción del cambio gradual desde las bases de la sociedad civil y política.

La Estructura para la Capacitación.

Los componentes de una estructura orgánica para el proceso de capacitación que mejor se adapte a los requerimientos de descentralización del Estado, sustentada en el fortalecimiento del gobierno local, según *Federico Ardilla*¹¹, contempla tres agentes cuya participación debe ser integrada o complementaria; éstos serían:

- El Gubernamental: en el que accionarían organismos nacionales y del gobierno territorial, tanto municipal como estatal. Aquí estaría insertada la participación de las universidades oficiales dirigidos a mejorar o fortalecer la capacidad de gestión política de los funcionarios de elección.
- Las Organizaciones de la Sociedad Civil: fundamentalmente se refiere a las ONG's nacionales, dirigidos al tema de la formación del ciudadano.
- Agencias y Programas Internacionales: su participación se visualiza más que todo en el apoyo metodológico, de instructores y financiero para programas dirigidos muy en especial a la formación de instructores y docentes que sirvan como multiplicadores.

Los contenidos básicos que debe cubrir la capacitación pueden ser:

- a. Capacitación en intervención estatal y formulación y gestión de políticas, gerencia pública, estrategias de desarrollo (general y de áreas específicas) dirigidos a los funcionarios políticos de elección y por designación.

¹¹ Federico Ardila A. Descentralización: la ruta hacia el desarrollo

- b. **Capacitación profesional técnica y gerencial.** Las acciones de capacitación estarían dirigidas a personal directivo y técnico encargados de la planificación, ejecución, coordinación de servicios y de proyectos. Contemplan acciones en formulación y administración de proyectos, planificación y gerencia estratégica.
- c. **Capacitación técnica-operativa del funcionario.** Comprende la ejecución de una gama amplia de cursos destinados a mejorar la destreza y conocimientos del personal que trabaja en funciones técnicas y de apoyo.
- d. **Motivación, participación y desarrollo comunitario.** Las acciones que corresponderían a éste componente de la capacitación los serían de variado propósito y contenido, ya que unas estarían dirigidas a funcionarios políticos, otras a profesionales y directivos, otras a técnicos especialmente responsabilizados con el desarrollo comunal, y otras a los propios ciudadanos.
- e. **Formación de instructores y capacitadores.** Incluiría tanto la formación inicial como también el perfeccionamiento de aquellos que ya se desempeñan como instructores o docentes. Estarían dirigidos a profesionales, directivos de nivel medio, supervisores y al personal docente de las universidades que participe en la estructura de la capacitación para el fortalecimiento del gobierno local.
- f. **Preparación de Cursos.** Estos programas estarían dirigidos a docentes de las universidades participantes en el sistema de capacitación y a los profesionales que hayan sido formados como instructores y con experiencia como tales.
- g. **Elaboración de manuales e instructivos de trabajo.** Su propósito es el de capacitar a personal profesional técnico y del área administrativa en la elaboración de manuales y de guías de ejecución del trabajo, de tal forma que con ello se logre uniformar la ejecución de una misma tarea o actividad.

Ahora bien, si los esfuerzos de la capacitación continuaran sin coordinación integral, tan solo concentrados en las pequeñas mejoras dirigidas al personal técnico y de apoyo, y en aquellas otras mínimas orientadas al mejoramiento de la capacidad gerencial de los mandos de primera línea (supervisores) y del inmediato nivel medio superior, difícilmente se obtendrán los resultados que otros elementos constitutivos de la descentralización pudieran estarse desarrollando en forma efectiva. La capacitación del recurso humano hace la diferencia entre la conceptualización de los planes y su ejecución práctica eficiente deseada.

7.- SUSTENTABILIDAD FINANCIERA

En este punto, abordaremos la necesidad de asegurar la sostenibilidad financiera del proceso de descentralización. Se trata de que el Estado y la entidades descentralizadas compartan recursos mediante la reestructuración del Fondo General de la recaudación federal participable producto del Sistema Nacional de Coordinación fiscal vigente desde 1980, para ser asignado bajo formulas de distribución equitativas.

Lo anterior, significa que las transferencias de competencias no se harán efectivas sino hasta cuando la evaluación exhaustiva de sus costos, muestre que pueden ser financiadas exclusivamente con los recursos del fondo de dotación, es decir, sólo cuando se puedan hacer cargo efectivamente de éstas, teniendo en cuenta los medios financieros del Estado a partir la reforma al sistema de transferencias vigente en nuestro país.

Para hacer efectiva la descentralización, bajo el entorno de la Coordinación Fiscal Nacional, sería necesario incentivar y premiar el desempeño local mediante la medición de la efectividad del gasto desde el punto de la rentabilidad social, además de transformar el actual sistema de transferencias en dos sistemas¹² redistributivos diferentes, ambos subsidiarios: el “social”, dirigido a asegurar a todos los habitantes de un mismo país un acceso igualitario a bienes sociales, y otro el “territorial”, encaminado a apoyar decisiones autónomas participativas en cada nivel Estatal y Municipal, que contribuya a reducir desigualdades territoriales.

Los gobiernos municipales solo operarían el sistema de redistribución de bienes “sociales” en calidad de agentes de los respectivos gobiernos centrales y por su parte, los gobiernos Estatales en general, en su calidad de cabezas de autonomías, tendrían la responsabilidad del ordenamiento territorial, la concertación del desarrollo económico regional y el mejoramiento del hábitat en sus respectivos ámbitos, teniendo como base las iniciativas y los aportes de recursos locales, pero contando además con los recursos que le correspondan del sistema Nacional de redistribución territorial. Es más, en lo que se refiere a provisión de servicios básicos, una parte importante de la demanda estaría garantizada por el sistema de redistribución social (subsidios dirigidos)

Sin embargo, para asegurar la eficiencia de la inversión y el gasto local, sería conveniente que la descentralización de las decisiones, se realizara sobre los aportes relativos ciudadanos con equidad, siendo imprescindible que el sistema de redistribución territorial tendiera a compensar no solamente las diferencias territoriales “iniciales” sino aquellas que la propia descentralización incentiva. Para que el sistema de redistribución territorial asegure eficiencia y equidad, y a la vez contribuya a la sostenibilidad financiera, las transferencias territoriales deberían ser de libre disponibilidad, es decir no estar “etiquetadas”, pero sí estar

¹² Finot, Iván. La descentralización desde un enfoque económico

condicionadas al aporte local relativo de cada comunidad y a que las decisiones tanto sobre gasto como sobre aportes locales actuales y futuros (endeudamiento) hayan sido adoptadas participativamente. El concepto de "aporte local relativo" significa que las contribuciones de cada comunidad deben ser medidas no en términos absolutos sino en relación con su respectivo ingreso territorial y/o su dotación de recursos, por ejemplo, como sucedió con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en el gobierno del Presidente Carlos Salinas de G. (1988-1994).

Dicho aporte local, se debería considerar como impuestos pagados "cuasi impuestos", a las contribuciones que los ciudadanos realizan, en trabajo, materiales y dinero, a través de sus organizaciones sociales, a la provisión de bienes públicos y a la generación de externalidades públicas positivas. El reconocimiento explícito de esos aportes representaría además un avance fundamental en términos de construcción de ciudadanía y podría contribuir en forma decisiva a reducir el estigma que actualmente representa recibir subsidios del Estado: dichos subsidios serían retribuciones a ciudadanos que contribuyen a la provisión de bienes públicos, muchas veces con una parte importante de sus ingresos.

Por su parte los mecanismos de rendición de cuentas, en las organizaciones territoriales del Estado, cuanto más próximo el nivel a los ciudadanos, mayor preponderancia debería dar el sistema electoral a la representación territorial respecto a la proporcionalidad de la mezcla política en el cabildo Municipal y hacer que los representantes de cada territorio tengan la obligación de informarse e informar a sus representados, a través de las organizaciones de estos últimos (partidos, alianzas, etc.) y de medios de comunicación.

Así, la Capacidad operativa de los gobiernos locales deben ser medidos con la factores siguientes:

- ✓ Revisar la estructura organizacional y el tamaño óptimo de las misma para evitar la descentralización de recursos humanos provoque un crecimiento torpe.
- ✓ Reestructurar las ley orgánica de la administración publica local y los requisitos para la creación de puestos, de forma que las transferencias de personal pueda darse con evaluación y condiciones financieras favorables para éstas, así como, estimular la capacitación y la evaluación del desempeño de los agentes que prestan servicio en las entidades descentralizadas mediante el desarrollo de un sistema de ascenso por méritos.
- ✓ En el marco de la cooperación internacional, obtener capacitación de expertos en materias específicas descentralizadas que enunciamos.
- ✓ Colocar al conjunto de personal local bajo la autoridad exclusiva de los representantes locales electos para coordinar mejor sus intervenciones.

8.- LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

La participación ciudadana es el catalizador de todo el proceso de descentralización que hemos venido describiendo, cuya ausencia representaría reproducir los vicios y perjuicios de aquello que se pretende mejorar mediante las transferencias de competencias.

Las transformaciones de la Federación Centralizada estaría dando lugar a actores políticos intermedios y locales como productos de la democratización de las decisiones y como soporte de ésta; pero en algunos casos también como creadoras de espacios para la primacía de los derechos e intereses individuales y de respeto a la diversidad social y cultural. En tal sentido la descentralización es parte de las transformaciones hacia el Estado liberal-democrático, y como tal debe significar una participación social gradual de la sociedad (civil) respecto a la dirección estratégica del Estado.

Las crecientes demandas de participación no emanan sólo de la disfuncionalidad de la administración pública, sino de la aparición de nuevos actores y nuevas exigencias políticas frente al "absolutismo" del Poder Central ya sea del Presidente o de los que ejerzan su poder. Mientras continúe siendo paternalista, productor, benefactor, etc., sus funciones, en cualquier caso, continuaran tan ilimitadas que se hace difícil controlar su intervención y, más aún, controlar sus abusos de poder. Para controlarlo es necesario fortalecer el estado de derecho entendido como algo más que la sujeción de los poderes públicos a la ley, para lo cual debemos construir mecanismos constitucionales y políticos (procesales).

Se enfoca aquí hacia la libertad individual; pero por naturaleza todas las formas de intervención del Estado contemporáneo son centralistas y desembocan en un poder de mando concentrado con su correspondiente arbitrariedad y con sus impedimentos a la libertad (autonomía); sea ésta del individuo o de la sociedad civil, regional o local.

Lo que está planteado para la descentralización, así como para otros tantos campos a ser revisados de la relación entre Estado y Sociedad (poder y libertad), es controlar la ilimitada intervención estatal que dificulta el control del poder centralizado. O sea, sólo con sujetar al poder central a las normas que fijan los límites de su actuación jurídica competencial no será suficiente. Se trata de establecer un nuevo equilibrio que es sólo posible con los límites materiales a las funciones y atribuciones del Estado Central; de la misma forma con contrapesos entre el legislativo y el ejecutivo.

Por otra parte, si conceptualizamos a la gobernabilidad como un asunto referido a las formas de articulación entre Estado y sociedad y a la capacidad de dirección de los asuntos públicos, los cuales conciernen a los distintos niveles territoriales de gobierno, es fácil entender el significado de la descentralización a los fines de creación de un orden que sea, además de legítimo, viable, previsible y eficiente. Esto cobra sustento si asumimos, además, que la gobernabilidad es un proceso

de orden instrumental que atañe a la efectividad y aceptación de las políticas de gobierno.

Así, bajo una perspectiva sistémica de la relación entre los niveles territoriales de gobierno, la descentralización fundamentada en la participación ciudadana, permiten procesar la sobrecarga de la administración pública debido a:

- ✓ la cercanía de las instancias oficiales de decisión a la comunidad, propiciando, en consecuencia, los mecanismos de control ciudadano sobre la gestión pública;
- ✓ la relocalización de los conflictos, descargando al Poder Central de demandas y exigencias y creando en otros niveles la posibilidad de procesarlas y regularlas;
- ✓ Una oportunidad, tal vez la más importante y disponible, para la corrección de los vicios arraigados en el centralismo (extendidos a las regiones a través de sus órganos periféricos) por el efecto de nuevos liderazgos que emergen de los compromisos por la calidad de los servicios y la rendición de política de cuentas; y
- ✓ La posibilidad de manejar opciones públicas y privadas para la prestación de servicios, cuya eficiencia depende de la cercanía del usuario y del control y fiscalización que éstos ejercen.

Este elemento de base y de sustentabilidad permanente del proceso de la descentralización, es muy decisiva para la definición de un nuevo perfil del Estado en el sentido de la configuración vertical de poderes. No tanto en lo teórico o abstracto sino de los preceptos básicos y en los mecanismos procesales que, en atención a las exigencias que nos plantea la crisis actual del Estado y la debilidad del sistema político, puedan abrir espacios sociales y políticos para la canalización de exigencias y tensiones, y sirvan de base a un nuevo federalismo.

9.- MARCO NORMATIVO

El antecedente contemporáneo de la descentralización formal de la Administración Pública Federal en México iniciaron con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal (LFC) en 1980 y la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Así se redefinieron las responsabilidades tributarias de los órdenes de gobierno.

Durante 1982, se realizaron importantes reformas a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales¹³, y se promulgó la Ley de Planeación, para precisar y acotar la intervención económica del Estado e introducir la modalidad de la planeación democrática, institucionalizada en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) que incorporó la participación de la sociedad en el diseño de la política económica, a la vez que contempló una sólida coordinación intergubernamental.

En el ámbito político-institucional, se realizaron también, importantes reformas al artículo 115 constitucional que fortalecieron el papel del Municipio mediante la definición explícita de sus atribuciones, entre los que está la autonomía para administrar su hacienda pública, así como facultades para establecer Convenios de Coordinación, con lo que el Municipio se integró al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Adicionalmente, se planteó una estrategia de descentralización de la vida nacional, que se enfocó fundamentalmente a la descentralización de los servicios de salud a población abierta, mediante la creación de Sistemas Estatales de Salud. Este proceso implicó la reforma al artículo cuarto constitucional para sustentar el principio de brindar servicios de salud como derecho y garantía social, así como la promulgación de una nueva Ley General de Salud, cuyo propósito fue deslindar la concurrencia entre los órdenes de gobierno en esta materia.

Otro esfuerzo descentralizador se orientó hacia el área de la educación pública básica, que atravesó por diversos procesos de desconcentración administrativa en los años ochenta y que en 1992 culminó con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Cambios a la Ley General de Educación desembocaron en un amplio proceso de descentralización administrativa, que aumentó el margen de operación de los gobiernos estatales sobre sus responsabilidades y los recursos destinados a la educación básica y normal.

La Constitución dispone facultades de coordinación entre los gobiernos para emprender acciones relacionadas con la operación del SNPD. De este ordenamiento constitucional se deriva la Ley de Planeación, que establece los términos de coordinación y del Convenio de Desarrollo Social (CDS). Este Convenio es el instrumento jurídico-administrativo que contiene las acciones derivadas de la vertiente de coordinación intergubernamental del SNPD.

¹³ (...la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional artículo 25 y ...el ejercicio de ésta mediante un plan nacional y el SNPD artículo 26)

Congruente con lo anterior, no bastaba que la Federación este facultada para celebrar convenios de coordinación con los estados; es necesario que las legislaturas locales prevean y/o autoricen al gobierno de la entidad la celebración de estos actos. Asimismo, ésta ley de Planeación, faculta al Ejecutivo Federal para celebrar convenios de coordinación con los estados (artículos 28, 32, 33, 34, 35, 36 y 44); asimismo establece lo que puede ser objeto de dichos convenios y establece cuatro vertientes en torno al desarrollo de la planeación: una obligatoria para la Administración Pública Federal; otra de coordinación en torno a las acciones y políticas de los gobiernos estatales y municipales con el federal; una más de concertación con la sociedad civil, y finalmente una vertiente de inducción desde el gobierno con los principales agentes económicos,

La Constitución General de la República señala que la Federación y los estados, en los términos de ley, podrán establecer convenios que permitan a las entidades federativas asumir el ejercicio de las funciones de los despachos del Ejecutivo Federal, en la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario (artículo 116 fracción VII).

Por lo que toca a la legislación secundaria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de la República para celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y con la participación de los municipios (artículo 22, entre otros).

En el contexto de coordinación intergubernamental, destaca entre las leyes sectoriales la Ley General de Bienes Nacionales que faculta a las dependencias para celebrar acuerdos o convenios para transferir activos a los gobiernos de los estados y municipios, en el proceso de conjuntar recursos y esfuerzos para la eficaz realización de acciones relacionadas con esta materia.

Un problema general es el marco jurídico constitucional que señala explícitamente las facultades y competencias del gobierno federal, es el caso, del Artículo 124, pero permanecen implícitas las de los Estados. Ello permite amplia discrecionalidad del gobierno federal y propicia el centralismo

Por lo anterior, es indispensable realizar los consensos necesarios para reformar la constitución, y derivar cuando menos la ley de descentralización y su reglamentación, además también revisar los preceptos constitucionales del SNPD y las facultades de coordinación para dar paso a un nuevo esquema legal y administrativo que facilite los modelos de descentralización, haciéndolos simples, transparentes y accesibles a la participación activa de los gobiernos de las entidades federativas.

A continuación transcribimos un cuadro de la evolución jurídica intergubernamental.

Resumen del desarrollo jurídico intergubernamental en México.

| <i>Periodo</i> | <i>Etapas de desarrollo</i> |
|--|---|
| Década de los veintes | <p style="text-align: center;">Nacimiento de la coordinación fiscal,</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Convenios Fiscales (1925, 1932, y 1947) |
| Década de los treintas | <p style="text-align: center;">Bases para la planeación nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Ley sobre Planeación General de la República (1930) ◆ Servs. Coords. de Salud Pública. (1934). ◆ Primer Plan Sexenal (PNR, 1933) |
| Décadas de los cuarenta a los sesentas | Apogeo del "federalismo centralizado" o de niveles de gobierno conectados por la vía política. |
| Década de los setentas | <p style="text-align: center;">Bases para la coordinación intergubernamental.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Ley de Coordinación Fiscal (1978) ◆ Generalización de convenios fiscales bilaterales (1973). ◆ Convenio de Coordinación Fiscal Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (1973). ◆ Nacimiento del PIDER (1973) ◆ Comité de Desarrollo en Yucatán (1971) ◆ Generalización de los Coplades (1975). ◆ Integración de acciones COPLAMAR al CUC. |
| Década de los ochentas | <p style="text-align: center;">Planeación del desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Reformas constitucionales (Arts. 25, 26 y 115). ◆ Ley General de Planeación. Primer Plan Nacional de Desarrollo(1983). ◆ Establecimiento del sistema nacional de coordinación fiscal (1980) y del Fondo General de Participaciones, ◆ Incorporación del PIDER al CUC (1981). ◆ Transformación de los CUCs en CUDs (1983). ◆ Formulación del Primer Programa Nacional de Descentralización (1985). |
| Década de los noventas | <p style="text-align: center;">Reforma del estado</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Transformación del CUD en Convenios de Desarrollo Social ◆ Consolidación del Programa Nacional de Solidaridad. ◆ Formulación de la propuesta de Nuevo Federalismo (1995). ◆ Descentralización del ramo XXVI ◆ Descentralización del ramo XXXIII (1998) |

Elaboración Pedro H. Moreno S. Y Carlos Baños L. a partir de: Merino (1994); Pérez Barbosa (1981); Gutiérrez (1982); Hernández (1993).

10.- LA EJECUCIÓN.

Aquí inicia la consolidación e instrumentación por parte del Organismos Autónomo Descentralizador ya institucionalizado con la suficientes facultades y recursos que mencionamos al principio del capítulo el cual consideramos conducirá el proceso descentralizador teniendo en los protagonistas del proceso tantos intereses e incentivos a favor y en contra de su realización.

Como ya se ha descrito, la Descentralización es un proceso eminentemente político, que traduce la voluntad de distribuir el poder del estado hacia otras entidades públicas y privadas ubicados en diferentes ámbitos territoriales de la federación, cuyas voluntades se reflejan en actos jurídicos administrativos que permiten materializar la decisión de descentralizar.

Como todo acto de voluntad, requiere de un compromiso que garantice para aquellos que se suscriben, la decisión que ésta se cumpla y sea exigible por la vía del estado de derecho en caso contrario. Es así la necesidad en primera instancia de establecer, como ya lo enunciamos, del marco jurídico tanto por la modificación de la constitución general del país como de las leyes y reglamentos que de ella se deriven.

Por ello, y ya superadas las etapas anteriores, debemos de considerar que la descentralización es un proceso permanente con diferentes alcances y de gran complejidad en su aplicación. Por ello con tantas variables es necesario establecer su continua revisión buscando que el proyecto pueda ser flexible en busca de lograr el objetivo central. Así, el proceso se materializa a través de la elaboración y ejecución de planes anuales de descentralización.

PASOS A SEGUIR:

1.- Negociación voluntaria entre las entidades de la función ejecutiva y los gobiernos locales (Estados y/o Municipios).

1.1.- Identificación de funciones, competencias, atribuciones, responsabilidades y recursos a transferirse con base en las demandas por Estados acordadas con las Municipalidades (matrices en las cuales constan las competencias que se transferirán desde cada Secretaría a favor de cada Estado y, dentro de éstas a favor de los gobiernos estatales y a favor de las municipalidades)

1.2.- Negociación de competencias a transferirse y recibirse. Los Secretarios de Estado y las entidades de la función ejecutiva, pueden acordar en sendos convenios (generales) la transferencia de competencias y recursos, para en lo posterior concretar los detalles en convenios específicos (o adendum) de transferencia de competencias y consolidar un "CONVENIO MARCO".

1.3.- Objeto de la ronda de negociaciones. El objeto de la ronda de negociaciones es el diseño de un "CONVENIO MARCO" en el cual consten la descripción de las competencias, atribuciones, responsabilidades y recursos (financieros, humanos, materiales y tecnológicos) que se transferirán a las provincias, los criterios generales sobre las transferencias, las condiciones generales que faciliten las transferencias y la concreción de los convenios individuales de transferencias, compromisos sobre el fortalecimiento institucional, compromisos sobre la facilitación del proceso, entre otros, de orden general; en base a los cuales se circunscribirán los convenios específicos (o individuales) de transferencia de competencias que la legislación obliga suscribir entre la entidad que transfiere y el gobierno seccional receptor.

2.- Negociación con base al marco jurídico y administrativo vigente.

2.1.- Solicitud de descentralización del gobierno local de competencias, funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos que a su juicio deben transferir las secretarías de estado o entidades centralizadas.

2.2.- Negociación para acordar los términos jurídicos de los convenios de transferencias. Con la aceptación expresa (en caso de la que solicitud sea atendida) o tácita (en caso de que el Secretario o autoridad máxima no respondiere en el término señalado, o que no atienda dicha solicitud) las partes designarán delegados para acordar los términos del "CONVENIO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y RECURSOS".

2.3.- Suscripción del o de los Convenios de Transferencias de Competencias y Recursos. Negociados y acordados entre las partes los términos del o los convenios de transferencias de competencias y recursos, se procederá a suscribir aquellos que correspondan. El documento lo legalizan el Presidente de la República, el Secretario o la Autoridad máxima del organismo central, el Secretario de Hacienda y Crédito Público; y, los representantes legales del gobierno local, cuyo cumplimiento tendría mandato de ley.

En caso de no cumplir los términos la autoridad centralizada, la máxima autoridad del organismo receptor de las competencias y los recursos (cuya solicitud entró en vigencia por el ministerio de la Ley) dirigirá una solicitud al Secretario de Hacienda y Crédito Público, para que ejecute la transferencia de los recursos que correspondan a las competencias, funciones y atribuciones que asumirá.

3.- Ejecución del convenio de transferencia de competencias:

- A) Suscrito por las partes el o los convenios de transferencia de competencias, entrarán en vigencia inmediata, sin perjuicio de su publicación en el Periódico Oficial.

B) Igualmente si dicho convenio ha entrado en vigencia "por el ministerio de la Ley" o por cuanto se ha dado por aceptado en los términos constante en la solicitud del gobierno seccional, esto es, sin el acuerdo o firma del Secretario o máxima autoridad del organismo central, entrará inmediatamente en vigencia, sin perjuicio de su publicación en el Periódico Oficial.

C) En el evento de que el Convenio entre en vigencia por el ministerio de la ley o que se considere ha sido considerado "aceptado" en los términos constantes en la solicitud del gobierno local autónomo, por la negligencia, por el retardo o por oposición del Secretario o Autoridad máxima del organismo central, el Gobernador o Presidente Municipal dirigirá, una solicitud al Secretario de Hacienda y Crédito Público, para que ejecute la transferencia de los recursos que correspondan. En caso contrario, el organismo receptor pedirá la intervención de la Procuraduría General del Estado, quien actuará conforme lo dispone su Ley Orgánica.

A lo largo del proceso de la descentralización abordamos la diferentes variables tanto en forma individual como es su conjunto deben de considerarse y agotarse como punto de partida de obtener certidumbre, es por ello que la evaluación de los temas se incluyó tanto los alcances políticos, económicos y sociales, que involucra la voluntad y su posterior instrumentación del proyecto de descentralización por parte de un ente institucional.

La voluntad y decisión política es la primera de las condiciones primordiales para acompañar permanentemente al proceso, de gobernantes capacitados (los que transferirán, como de aquellos que recibirán) y de los ciudadanos con la participación ciudadana responsable, la transparencia de los procesos y el involucramiento de las fuerzas políticas, la solidaridad y el marco institucional no pueden estar ausentes del proceso de descentralización.

VII.- INCENTIVOS Y PELIGROS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El conflicto y la discusión son inherentes a los procesos de descentralización; se trata, en definitiva, de importantes reajustes en las formas de ejercicio del poder que entrañan incentivos y peligros cuya tensión se expresa principalmente a través los recursos financieros.

Así, para que la discusión se mantenga dentro de parámetros manejables de gobernabilidad, como ya lo observamos en el capítulo VI es necesaria la presencia de una Institución Nacional Autónoma responsable capaz de monitorear la efectividad de la gestión pública descentralizada, de incentivar el control social de la gestión misma y la responsabilidad de sus agentes en la rendición de cuentas; de inducir cambios substanciales en los conceptos de función de gerencia pública y de negociar recursos a partir de la productividad y desempeño de los servicios en los diferentes niveles de gobierno, con lo cual pudiera disminuirse el grado de discrecionalidad en el uso de los fondos públicos y, con ello, el carácter clientelar de la gestión.

Sin embargo donde la discusión ha quedado entrampada, es en los asuntos financieros y de transferencia de competencias. Existe una tensión inocultable en el proceso que podría ir más allá de los cauces normales entre niveles de gobierno y que, por lo tanto, requiere actuar para revisar los mecanismos generales que determinan la dinámica del proceso de la descentralización, sobre todo aquellos que aluden a los incentivos y a los peligros. Esta vertiente como lo mencionamos, exige la consolidación del Instituto Descentralizador fuerte y solvente a nivel central que comprometida con el proceso, sea capaz de regular y facilitar las negociaciones entre los diferentes niveles y áreas de gobiernos, que para el caso de la actuación de los gobiernos estatales y locales o asociaciones de éstos, requerirían de importantes reformas nacionales y locales para mejorar la gestión de servicios a la población.

Lo anterior nos plantea la necesidad de identificar cuales serían los incentivos y peligros que conlleva el proceso Descentralizador que a continuación presentamos.

1. - INCENTIVOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN.

a).- Las elecciones democráticas.

No cabe la menor duda acerca del impacto de la aplicación de las reformas electorales vinculadas La elección democrática de gobernadores y alcaldes, principalmente en los últimos seis años en México con la alternancia de diversas ideologías políticas en los niveles del poder Ejecutivo, el Legislativo Federal y

Estatad, introdujeron una estructura de incentivos diferente en el manejo del Estado, y en consecuencia, al proceso de Descentralización política¹⁴.

Es evidente que no es igual el manejo de los estados y sus gobernaciones por un gobernador designado o removido por el Presidente de la República, tal como sucedió destacadamente en la época del Presidente Calos Salinas de Gortari (1988-1994). El hecho de la elección democrática introdujo por si sola un cambio sustantivo en las antiguas lealtades de los gobiernos estatales con el gobierno central y, en consecuencia, hizo variar el eje de los mismos girando ahora hacia las clientelas en cada territorio¹⁵. Esta es una consecuencia lógica pues, de esta manera, gobernadores y alcaldes pasan a poseer un tiempo cierto de gestión y a la vez que se abrió la compuerta para manejar servicios públicos de manera compartida con el poder central como serían salud y educación.

Producto de la elección democrática de gobernadores y alcaldes se han introducido cambios importantes en la conducción institucional describe Mascareño¹⁶, con elementos característicos: identidad, legitimidad, periodo, competencia y alianzas, y generación de nuevos liderazgo y lealtades, mismo que se resumen a continuación.

- 1) Una variación en el esquema psico-social de la institución ya que su líder no es designado uninominal, sino que es legitimado por una elección. Esta legitimidad introduce poder y energía a la gestión.
- 2) En este nuevo estatus, funciona el fenómeno organizacional de identidad y mejora institucional, según el cual el dirigente al sentirse "dueño de casa", busca los medios para lograr el éxito en la gestión institucional.
- 3) La pertenencia del líder se afianza al poseer un periodo de tiempo cierto de gestión, respaldado por su desempeño en el marco exclusivamente de la ley, lo que evita la rotación por motivos políticos.
- 4) El estatus de electo, le abre al gobernador y al alcalde nuevas perspectivas para los nuevos parámetros establecidos en la competencia poder local-poder central.
- 5) Es necesario destacar que el cuadro de lealtades alrededor de los líderes locales varía sensiblemente. Así éstos han logrado un mayor grado de autonomía en sus actuaciones y ante los grupos de presión nacionales, con lo cual se establecen nuevas alianzas, negociaciones y se crean nuevos espacios de decisión locales.
- 6) Finalmente, Los partidos políticos no podían quedar inermes en el proceso, por lo que la descentralización política está provocando cambios en los partidos en el sentido de abrir mayores espacios para el juego político que necesariamente implica tensiones entre los liderazgos

¹⁴ Victoria E. Rodríguez.- La Descentralización en México, pag.125

¹⁵ Ibid, pag.117

¹⁶ Carlos Mascareño La Descentralización Venezolana : Logros, Peligros y Nuevos Incentivos

locales y las direcciones nacionales, lo cual pudiera propiciar reformas destinadas a incrementar la democracia en el seno de los mismos.

b).- Incentivo: La asignación de competencias.

Este tema es profundamente político pues representa la tensión entre ambos niveles de gobierno. De esta manera se refieren a aquellas actividades y servicios que para aquel momento prestaba el poder nacional y que, de manera concertada, convenientemente serían asumidas por el Gobierno del Estado.

Las negociaciones han obligado la creación de un "know-how" en un vasto estrato profesional en los gobiernos estatales, los cuales, han incorporado nuevas técnicas en la gerencia de diversas materias tales por ejemplo, como los Servicios Educación Básica y de Salud, que por su gran complejidad y tamaño, liderizan un nuevo movimiento estatal que apunta hacia la creación de amplios y nuevos espacios de negociación intergubernamental. Con la experiencia obtenida en los gobiernos estatales, por la dificultad en las negociaciones a nivel Nacional y Estatal tanto en los aspectos de operación y administración que destacan las relacionadas con los incentivos e incrementos salariales con el magisterio "federalizado" obliga a pensar en una revisión del camino seguido y la introducción de mecanismos de mayor coordinación sobre todo para el gobierno federal.

No obstante que los límites jurídico-administrativos de contención establecidos para la cesión de los recursos y competencias, intenta disminuir los niveles discrecionales en el uso de los mismos y, con ello, las posibilidades de corrupción y asignación clientelar, esta virtud habrá que convertirla en uso y costumbre mediante mecanismos de participación social y rendición de cuentas que ya hemos mencionado y, para ello, será necesario insistir en la preservación y perfeccionamiento del mecanismo referido.

c).- incentivo: Recursos Fiscales adicionales.

Los recursos financieros suficientes es el vector que determina la viabilidad del proceso de descentralización, los esfuerzos recientes para promover y financiar el desarrollo equitativo nacional provienen del mecanismo de Coordinación Fiscal vigente desde 1980 en México, el cual, regula el sistema de recaudación y distribución de recursos fiscales participables hacia los Estados y Municipios, no obstante, su operación ha sido de mucha discrecionalidad¹⁷ por parte del poder central en su manejo, sobre todo para el uso de los recursos principalmente los destinados a Inversión en Infraestructura y al de Fomento Social a través de subsidios dirigidos, pero no abordaremos el lado negativo pues el presente trabajo solo intenta resaltar como él ha representado la tercera palanca-incentivo del proceso de Descentralización.

¹⁷ Victoria E. Rodríguez.- La Descentralización en México. Pag. 194

De esta manera, más allá de las dificultades de los fondos de participaciones y su equidad, se trata de un mecanismo perfectible que materializa y le da cuerpo a la descentralización, hace de éste instrumento un espacio idóneo para la negociación intergubernamental, rasgo de todo proceso de Descentralización. Sobran los argumentos para afirmar que el Fondo General de Participaciones representa el tercer medio generador de incentivos para ordenar el proceso de Descentralización. Así, aunado a la elección democrática y a la eficaz asignación y operación eficiente de competencias, configura los tres elementos que incentivan el proceso descentralizador, sin embargo, existen amenazas que fundamentadas en los desaciertos y resultados intentan revertir los avances. ¿Qué hacer para evitarlo?. ¿Qué nuevas reflexiones requeriremos para incrementar los incentivos que hagan no sólo irreversible sino definitivamente democratizante a la Descentralización? En la siguiente parte se intentarán identificar algunos peligros al respecto.

2.- PELIGROS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN.

Observamos desde la perspectiva de *Franz Thediek*¹⁸, los peligros para la Descentralización, en síntesis son las siguientes:

- Carencia de una Infraestructura administrativa sólida conductora del proceso, con base financiera y política suficiente.
- Insuficiente mecanismos de interrelaciones entre las diferentes instancias de gobierno.
- Politización ideológica de la estructura a descentralizar.
- Distorsión entre la transferencia de las competencias y la transferencia de los medios financieros.
- Falta de cooperación institucionalizada entre las regiones.
- Falta de coordinación vertical entre las tres instancias administrativas o niveles de gobierno.
- Falta de integración en la planeación y deficiente estructura organizacional en los municipios.
- Ausencia de consenso nacional y apoyo ciudadano al proceso.

Todo intento de descentralización, enfrenta objeciones y resistencias que sólo pueden superarse con una voluntad política tenaz, en el análisis realizado por *Jacques Mariel*¹⁹, se pueden identificar las siguientes:

- *Período de transición.*- para llevarla a la práctica por lo menos habría que establecer un período de transición, sin embargo en su inicio jurídicamente es un semi descentralización, aunque la reforma institucional son necesarias las disposiciones de carácter transitorias, existe desconfianza, ya que se sabe cuando entran en vigor pero no siempre se maneja su finalización.

¹⁸ Bernardo Kliskberg (compilador) El Rediseño del Estado: Análisis de Proyecto de Descentralización en Perú: Franz Thediek pag. 105,

¹⁹ Ibid 116.

- *Concepción de una sociedad autoritaria y monolítica.*- donde consideran que la sociedad no esta preparada para practicar el ideal de la democracia pluralista.
- *Desconfianza de la capacidad de los representantes elegidos a nivel local.*- ésta surge de los funcionarios formados en la administración pública centralizada, al creer que se acentúe el derroche y despilfarro de recursos por su inexperiencia o insuficiente formación, y que sus apetitos electorales prevalezcan sobre el interés general.
- *Objeción de origen Político.*- algunos temen que la descentralización disloque a la nación, ya sea provocando deseos autonomistas, en ciertas regiones ó, bien estimulando a los más ricos a vivir autoamparados en cierto desmedro de los más pobres. Sin embargo este razonamiento no toma en cuenta el hecho de que la política de uniformidad centralizadora es la que causa frustraciones no garantizando unidad nacional siendo la descentralización la que provoca equilibrios. Este tema de las garantías para unidad nacional es que genera enfrentamientos entre los pro y los contras de la descentralización y de la centralización, pero son los resultados de la centralización las que dan prueba de incapacidad para establecer una democracia participativa, y son precisamente las estructuras de la participación las que deben liberarse, siendo la actitud de la burocracia centralizadora la que en nombre de la unidad nacional intenta vigilar y controlar a las localidades que acaban por quitarle a los ciudadanos el deseo de participar.
- *Objeciones de orden económico.*- al señalar que las riquezas nacionales están distribuidas en forma desigual, la descentralización podría aumentar el desequilibrio a precario entre Estados, porque las regiones pobres tenderían a volverse aún más pobres, además se insisten en que la descentralización no siempre es compatible con la política de planificación y ordenamiento del territorio. Estas objeciones en algunos casos fundadas no justifican el cuestionamiento para utilizar técnicas adecuadas para el manejo de las finanzas públicas que permitan conciliar los objetivos de desarrollo regional y las demandas diferencias territorialmente con el equilibrio indispensable de las colectividades descentralizadas.

Un estudio realizado por la COPRE²⁰ denominado "El impacto social del ajuste y los problemas del estado populista", se señalaron los siguientes rasgos del Estado Latinoamericano que también puede observarse en la percepción de nuestro país:

- Persiste el clientelismo como fuente de poder político, asumiéndose al estado como botín de la clase política en turno.
- Ausencia o incipientes mecanismos institucionales de control social sobre la gestión pública.

²⁰ COPRE Informe de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en Venezuela Julio 1993.

- El ciudadano accede sólo a través de los partidos con estructuras cerradas y corporativas.
- El Estado sigue siendo populista y autoritario.

Siendo que tales realidades forman parte del tejido social nacional, cabría preguntarse: ¿Está la Descentralización exenta de ellas? La respuesta obvia es que no. No pueden eliminarse los liderazgos estatales y locales de valores y actitudes que dependen más de una conciencia colectiva, que de leyes y decretos que dan formalidad a la Descentralización, los Gobernadores y Alcaldes imitaran las "malas costumbres" del Estado Central, pues forma parte de la naturaleza misma de sus instituciones. Por ello es necesario reforzar los incentivos enunciados inicialmente, esto es que:

- La elección democrática representa una importantísima palanca de movilización de nuevos liderazgos locales, pero que no posee potencia suficiente como para resolver los problemas de participación, transparencia, control de los asuntos públicos e implantación de una función pública de cara al ciudadano.
- El programa del Nuevo Federalismo promovido en la actualidad por un conjunto de gobernadores agrupados en la CONAGO, si bien incentiva abiertamente las negociaciones intergubernamentales y en consecuencia podrá incrementar los recursos asignables a los Estados, por sí mismo no resuelve los problemas de calidad en la prestación de los servicios públicos acordes con la demanda ciudadana en competencia.

- Los mecanismos de asignación redistributiva de recursos y fomento regional utilizados para de transferir fondos condicionados y específicos con estricta normatividad jurídica administrativa desde el gobierno central a los territoriales, *per se* no garantiza la responsabilidad fiscal en el uso de los fondos.

La mala administración atenta contra la Descentralización: malversación de fondos, Discrecionalidad en la inversión pública, sobreprecios en las adquisiciones, fraccionamiento de contratos y fallas en la ejecución y control de las obras públicas. Estos son algunos de los vicios del gobierno central que se desafortunadamente se reproducen a nivel local, provocando que no se visualice una gestión pública transparente, concepto incipiente en nuestro quehacer público, que no ha alcanzando suficiente grado de madurez. La mayor falla se detecta en las deficiencias de los niveles gerenciales que continua asignandose con criterios políticos, pues el personal seleccionado para estar al frente de la gestión administrativa generalmente no es apto para tales tareas. Así, no es descartable el clientelismo político.

¿Casualidades? ¿Imitación? ¿Malas intenciones? Nada de eso. Se trata de un proceso único e indivisible. Nada nos indica que los liderazgos de las

gobernaciones y alcaldías, de manera automática, cambiarán las actitudes y valores sólo por la aparición de la Descentralización.

En esa perspectiva, caben plantearse líneas para la reflexión con miras a propiciar una estrategia: la creación de nuevos incentivos que introduzcan cambios, tal como lo lograron los tres incentivos de la Descentralización, a continuación, abordaremos algunas propuestas de carácter preliminar al respecto.

3.- NUEVOS INCENTIVOS CONTRA LOS PELIGROS.

A).- La corresponsabilidad fiscal

Desde el mismo inicio de la Descentralización ha estado en el ambiente la importancia y necesidad de la participación fiscal de los gobiernos estatales. Se trata de uno de esos temas complejos que en el contexto mexicano encuentra una mezcla de recaudación fiscal natural en territorios industrializados (p.e. Estado de México, Nuevo León y Jalisco) y aquella procedente de los ingresos petroleros originada principalmente en entidades federativas no industrializadas (p.e. Campeche, Veracruz y Tabasco). De allí que resulte una tarea difícil, introducir en la agenda nacional la coparticipación fiscal, pero no nos extenderemos en éste trabajo al respecto..

Sin embargo ya es conocido que un proceso de descentralización sólido, que pretenda la responsabilidad ciudadana, la construcción de un nuevo orden de participación y de control social de los elegidos, no existirá sin una relación fiscal entre las partes. De esta manera, dice Wiesner²¹ "la clave del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel municipal (y estatal) está dada por la participación política y fiscal de los ciudadanos en la gestión pública de sus comunidades. De esta manera, la negociación interna, entre ellos, sobre sus prioridades y sobre sus necesidades colectivas, los convierte en factores de estabilización y en moderadores de sus propias expectativas.. El factor que actúa como catalizador entre el proceso fiscal local y el proceso político e institucional a nivel local es el pago libre y voluntario de un mínimo de impuestos y contribuciones municipales o regionales. Así se origina el interés político. Así se completa la ecuación económica y política. Esta parece ser la ruta más directa hacia la mayor gobernabilidad."

No nos cabe la menor duda de que una coparticipación fiscal fuerte de estados y municipios para el financiamiento de los servicios públicos locales a partir de reformas constitucionales y estructurales en la materia , generaría en el país una movilización de recursos en todas las direcciones e impactaría la conciencia colectiva sobre la responsabilidad de los elegidos. El problema que tenemos, es que en México existe una simulación a favor de la responsabilidad fiscal tanto de autoridades como de comunidades, y los resultados son evidentes en la baja

²¹ Wiesner, Eduardo. La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local . Ponencia en el Seminario Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo. CEPAL/GTZ. Isla de Margarita. Venezuela. 2 al 4 de Octubre de 1996.

proporción de la recaudación impositiva con relación al producto interno bruto nacional. Si los recursos con que se financia la gestión pública local no provienen de la comunidad beneficiada, es inevitable que las autoridades se sientan un poco menos responsables ante su ciudadanía y lo más probable es que la atención de las autoridades estatales se continúe desviando hacia los proveedores de fondos, es decir el gobierno federal.

B).- Transferencia de Fondos condicionados a proyectos específicos con integración público-privado-sociedad

El desarrollo de nuevas formas de gestión que promueven a resolver problemas específicos con el concurso de instancias fuera del aparato de gobierno es una realidad que responde a la idea de la corresponsabilidad entre sociedad civil y el Estado en propiciar el bienestar colectivo. Se trata de que el gobierno fije reglas, fije las metas y provea. Pero el gobierno por si solo no podría "hacer" una mejor calidad de vida ciudadana.

Supone también esta línea de reforma, que es necesario premiar todas aquellas iniciativas en donde se originen formas de financiamiento diferentes a las fuentes tributarias tradicionales y que, en su defecto, incorporen el esfuerzo de la colectividad en la resolución de problemas. En México tenemos una experiencia que podríamos aprovechar en esta materia con el denominado, Programa Nacional de Solidaridad, que evitando evidenciar el criterio político de su impulso por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), nos da suficientes argumentos de la participación ciudadana en el cofinanciamiento y aportación de mano de obra para la ejecución de inversión en infraestructura mínima acordada y consensada en comunidades locales, donde disminuyo la estructura burocrática de la decisión de la aplicación de los recursos a favor de la eficacia, oportunidad y corresponsabilidad de la ejecución en forma concreta y medible.

Así, para contrarrestar la tentación burocrática al control clientelar se requieren palancas que impulsen abiertamente la apertura de cauces en ese encuentro de lo público con lo no público, en un sentido más amplio. A tales efectos, creemos en la necesidad, como política de Estado, de revisar el destino y aplicación de los Fondos Multilaterales sectoriales de Aportaciones Federales de fondos etiquetados, tales como el Ramo 33 y 26 a fin de readecuarlos a la exigencia planteada con anterioridad, con el propósito tanto de abrir la coparticipación social en su evaluación como en su co financiación.

C).- Un Estado Central fuerte

Parecerá contradictorio hablar de un Estado Central fuerte como imperiosa necesidad para el proceso de descentralización. Sin embargo, es absolutamente cierto y es requisito para una sólida apoyo al Instituto conductor del proceso de descentralización. Definamos, en consecuencia, ese Estado Central fuerte:

- Ser fuerte no es igual a ser grande. Así, el nuevo Estado Central es pequeño y ágil, es creador de múltiples canales políticos para la fluidez de las decisiones producto de las negociaciones intergubernamentales, con una estructura institucional con gran capacidad tecnológica para manejar la información del desempeño de los servicios prestados por los niveles estatales de gobierno.
- Un Estado capaz de implantar un "sistema de méritos", compaginado con la prestación de servicios públicos por parte de terceros fuera de la esfera del Estado mismo, pero dentro de lo público en tanto que interés colectivo.
- Un Estado dedicado a manejar con solvencia la política macroeconómica, la globalización y las relaciones internacionales y la seguridad y defensa nacional y en consecuencia asume la Descentralización como su política para incidir en el bienestar colectivo a través de la garantía de los servicios básicos de calidad y el desarrollo del aparato productivo.

d).- Las élites del poder

Finalmente, no puede dejarse de lado el papel de las élites en la movilización y viabilización del proceso descentralizador antes planteadas. Ya que tocan fibras fundamentales de la estructura nacional de poder, configurada a lo largo de siete décadas de predominio del esquema central. Abordamos el tema de las élites y los futuros liderazgos porque forman parte sustantiva de la descentralización misma y, para los actuales momentos, se convierte en un asunto de interés nacional.

En estos dilemas, juegan un papel fundamental las estructuras asociacionistas prevalentes que, más allá del círculo del partido político, pueden propiciar y ofertar espacios para la negociación positiva. En ese contexto nos permitimos señalar la conformación del Consejo Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la Asociación Nacional de Alcaldes (sin la tutela del Gobierno Central), como dos estructuras que podrían impulsar reformas. Para ellos se requeriría:

- Que los Gobernadores y Alcaldes se perciban como un grupo élite capaz de movilizar reformas y que, en consecuencia, conviertan a sus asociaciones en espacios que trasciendan la sola reivindicación ante el poder central.
- En consecuencia, Alcaldes y Gobernadores deberán asumir un pacto con el país para comprometerse a:
 - a. Impulsar los mecanismos de rendición de cuentas.
 - b. Implantar criterios para la meritocracia.
 - c. Mejorar la calidad de los servicios con la incorporación de los sectores no gubernamentales a su gestión.
 - d. En fin, hacer más transparente y menos clientelar la gestión de los organismos que comandan.

Iniciativas como estas, tienen un gran nivel de aceptación en el país y, particularmente, en el movimiento mayor de las élites nacionales proponiendo, el fortalecimiento del pacto federal.

Así, entender los peligros, las objeciones y que los incentivos iniciales de la descentralización pueden agotarse principalmente por la reproducción de la cultura clientelar y la debilidad institucional federal, surgen los nuevos incentivos para la Descentralización, porque las élites se reorganizan como protagonistas del proceso local con la demanda de nuevas competencias y los recursos financieros necesarios para su desempeño y no sólo como resolvers de los problemas coyunturales, lo que implica que gobernadores y alcaldes legitimados por el proceso de elecciones democráticas transparentes y todas las fuerzas que ellos agrupan como líderes locales comprometidos con la comunidad participativa cada vez más exigente de representatividad y corresponsable fiscalmente, fortalecen al aparato gubernamental federal al permitir atender las tareas fundamentales nacionales y en consecuencia consolidar el pacto federal en nuestro país.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

IX.- CONCLUSIONES

Como se ha descrito, el sistema centralista en México que sirvió para consolidar al país después del periodo post revolucionario se agotó, sus efectos son palpables y demostrados en las altas tasas del desempleo, migración, Inseguridad, del incremento de la pobreza que alcanza mas de la mitad del total de los mexicanos según el INEGI²², y de una crisis global en lo económico y en lo social. El Gobierno Federal enfrenta una insuficiencia de recursos, la ineficacia del desempeño y una sociedad civil activa mediante la apertura de los procesos electorales, que ha reaccionado y cuestionado la actual forma de gobierno tanto el concepto del federalismo como la descentralización política.

Coincidimos con *Uvalle*²³, La trilogía federalismo, descentralización y democracia son el arquetipo como realidad institucional para que la estructura del poder sea justa y eficaz. Por ello, la descentralización es un proceso irreversible y permanente, de lo que se trata es de afianzarlo y conducirlo hacia el futuro por lo que hemos sugerido la institucionalización de un organismo público autónomo y democrático, capaz de obtener resultado cuantitativos y cualitativos que generen sinergias y entusiasmo entre los protagonistas.

La descentralización como un instrumento conjuntamente con otros elementos estructurales de la reforma estatal tanto hacia adentro (relaciones Inter. e intra gubernamentales), como hacia afuera (democratización del régimen político, gestión del desarrollo), coadyuvara a fortalecer la unidad Nacional dentro de la diversidad territorial. Existe sin embargo, mucha complejidad de las variables y la diversidad democrática de protagonistas, aunado a las tendencias económicas de la eficacia pragmática sobre estándares hacen una difícil conciliación de intereses entre las diferentes clases políticas territoriales en un México con altos contrastes de desarrollo social.

De ahí la necesidad de perfilar y enfrentar este proceso de descentralización que consolide las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, para que coloque en el centro de sus preocupaciones la construcción de consensos, la defensa de lo público y la concertación como forma de relación entre el Estado y la sociedad. No basta con lograr eficacia y eficiencia, aunque nadie duda de su importancia. Pero el logro de esos propósitos no puede sacrificar otros objetivos, igualmente estratégicos, como la democratización y la gobernabilidad, por ello es indispensable cuidar el precario equilibrio entre la representatividad política y la eficacia gubernativa.

Igualmente, debieran modificarse los conceptos Constitucionales de atribuciones que le dan esquemas y procesos sobre los cuales se ha venido pretendiendo promover, planificar y ejecutar el desarrollo de los Estados y municipios, por lo que

²² Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2002, publicada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

²³ Uvalle, Ricardo.- Dscentralización Política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México

previa a una capacitación integral es necesario dotarlos de la facultad real de decidir, financiar y gerenciar los planes y proyectos para su propio desarrollo.

La sustentabilidad financiera fiscal que acompaña a los procesos de descentralización política y administrativa, deberá complementarse con recursos financieros necesarios y con la implementación de programas de cooperación técnica, así como de mejora de la capacidad gerencial recaudatoria de las autoridades locales, cuidando de no contradecir las políticas de estabilización nacional y expandir el acceso a endeudamiento en infraestructura productiva de acuerdo a la capacidad real del servicio financiero, como palanca para contribuir a la generación de recursos propios, los cuales deben constituirse en las principales fuentes de financiamiento, dejando atrás gradualmente a las transferencias intra-gubernamentales, que restan autonomía a los gobiernos Estatales y Municipales.

Profundizar la descentralización en la dirección planteada permitiría no solamente estimular y facilitar la participación ciudadana sino lograr una relación sinérgica entre desarrollo de la ciudadanía, eficiencia fiscal y equidad. Más aún: orientar la descentralización política hacia el desarrollo territorial, podría contribuir tanto a generar significativos avances en eficiencia global y competitividad como a aumentar la cohesión social y facilitar el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Para efectos de síntesis, mencionaremos los requisitos para su viabilidad del proceso de descentralización, requieren desplegar un enorme esfuerzo para:

- Institucionalizar la creación y fortalecimiento de un organismo público superior autónomo conductor del proceso y de solución de conflictos tanto jurídicos y políticos, capaz de promover planes y programas que garanticen un proceso fiscal, administrativo y funcional ordenado en la materia.
- Obtener amplio consenso y apoyo político en seno de la población y en la esfera gubernamental, la participación política de organizaciones como la **CONAGO**, retoma la posibilidad de obtener consensos políticos tanto del Poder Ejecutivo Federal y Estatales como del Congreso de la Unión para canalizar la Reformas Constitucionales principalmente en el fortalecimiento del federalismo mediante el impulso del proceso de descentralización que hemos planteado.
- Generar una política de información activa, que incentive a la población local a participar, tomar decisiones y evitar una conducción centralizada. El componente social, organizado y participativo, se convierte en la garantía para alcanzar resultados eficaces.
- Etapas graduales y progresivas de reformas del sistema socio político, ordenadas e interdependientes planeadas, ejecutadas y evaluadas permanentemente, aprovechando las experiencias adquiridas recientemente en materia de Salud y Educación.

- **Distribución e inversión justa y eficiente de los fondos entre los diferentes niveles del estado, logrando que el ejercicio de las competencias sea concertado, estableciendo así la responsabilidad compartida de los servicios públicos.**
- **Considerar las instancias locales como ajuste de las instancias centrales. Es decir, que las políticas sociales y productivas en los niveles nacionales y estatales, sean concebidas para ser ejecutadas en el nivel municipal, liberando a los niveles superiores del Estado, de la tendencia de ser diseñadores, ejecutores, fiscalizadores y evaluadores de políticas al mismo tiempo.**

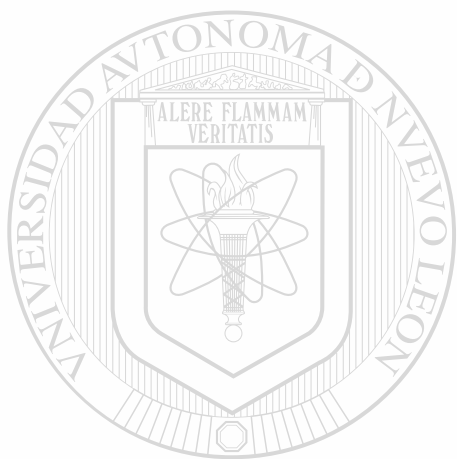
Las bases para iniciar un integral proceso de descentralización están dadas desde el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y La apertura democrática de los procesos electorales que en los últimos años observamos en el país, hasta la creciente relevancia que actualmente representa la Convención Nacional de Gobernadores (CONAGO), con la inclusión de miembros del Ejecutivo Federal, para la discusión y acuerdos principalmente en la reciente convención nacional hacendaria celebrada en febrero del 2004. Todo ello ha venido generado una nueva visión de la acción pública, con avances tales como la descentralización administrativa de la Educación básica y de los servicios de salud, descentralización política mediante las transferencias financieras para la ejecución de la política social coordinada, y la participación social incipiente en las regiones y localidades, acciones que a su vez han introducido marcadas variaciones en la gestión gubernamental territorial con la alternancia de diferentes ideologías políticas en los Estados y Municipios, como es el caso de Nuevo León.

El presente trabajo, desde una perspectiva académica, hace una valiosa aportación para estructurar y ordenar un eficiente proceso de descentralización desde un enfoque sistémico y hace evidente como la descentralización puede aumentar las oportunidades para que los ciudadanos ejerciten su derecho a intervenir y decidir en los asuntos locales que afectan su vida cotidiana y en consecuencia la posibilidad de mejorar su entorno social.

Sin embargo es necesario enriquecer las aportaciones descritas, mediante una evaluación de las experiencias recientes en México establecidos por el poder ejecutivo tales por ejemplo: el Programa Nacional de Solidaridad, Los Servicios de Salud, de Educación Básica, Fortalecimiento y Fomento Municipal, con el propósito de establecer, entre otras cosas, en qué medida la descentralización ha contribuido a una legítima devolución de poderes institucionales locales y sus bases sociales; quienes (es decir, qué sectores, organizaciones, usuarios) resultaron positiva o negativamente afectados por este proceso;Cuál es su perspectiva base de recursos (por ejemplo, bienes y servicios, coerción, información, ideología) y cuáles las perspectivas tendrían de su utilización; en qué medida incentivo la participación ciudadana en la gestión o en el control de la

misma; y cuales fueron los retos de las instituciones que resultan incluidas de la ejecución directa de las funciones descentralizadas; ó cuánto más consolidado estuvo el sistema institucional global.

Se ha señalado en este documento, que la descentralización está generando una nueva síntesis para el fortalecimiento del gobierno local en una sociedad demandante, derivado de un proceso de alta competencia económica internacional y la alternancia política que involucra la integración de elementos políticos, económicos, sociales, tecnológicos y humanos. El desarrollo no se limita a la satisfacción material, sino que incluye también otras áreas de satisfacción, tales como preservar la dignidad humana, afianzar la justicia, la equidad de oportunidades para el mejoramiento sustentable de la calidad de vida.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

BIBLIOGRAFIA

Amaro Guzmán, Raymundo Dr.- Introducción a la Administración Pública.
Mac Graw Hill., Pag. 196-212, 215-224, 274-280

Rodriguez E. Victoria Dr.- La Descentralización en México.
Fondo de Cultura Económica, 1999

Finot, Iván.- Descentralización en América Latina: Teoría y práctica, ILPES, 2001

Gómez Díaz de León, Carlos Dr., Administración Pública Contemporánea.
Mac Graw Hill. Pag. 47-56, 190-205, 212-215

Kliksberg Bernardo.- El Rediseño del Estado" (Compilador)
INAP FCE 1994 primera

RICOMADE.- Red Iberoamericana de Cooperación en Materia de Descentralización.-
Antecedentes de los Procesos en México, Publicación Internet, 2002

Uvalle Berrones, Ricardo.- Descentralización Política y Federalismos: Consideraciones sobre el
caso México, Revista Gestión y Estrategia, 2002

Los documentos presentados en los distintos paneles que tuvieron lugar en el I
Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el
Desarrollo CLAD, "Desafíos y Perspectivas de la Descentralización". 1999

Ardila A. Federico
Descentralización: la ruta hacia el desarrollo, CLAD
D. Martner, Gonzalo
la descentralización y la reforma regional en Chile, CLAD

De Santis, Gustavo Juan

La descentralización política en el estado federal. La descentralización administrativa en
argentina. Análisis comparativo, CLAD

Fabio E. Velásquez C.
Reforma del Estado y descentralización en Colombia: proyecto y trayecto, CLAD

Hernández C. , José Julián
Las instancias intermedias en el proceso de descentralización (El caso del Estado Carabobo,
Venezuela) , CLAD

Nickson, Andrew

¿Hacia dónde se dirige el gobierno local en América latina?: Una perspectiva Comparativa, CLAD

Martínez Romo, Sergio

La descentralización en los procesos de toma de decisiones y las relaciones Inter
gubernamentales en México en el sector educativo. Un estudio de política, CLAD

Mascareño, Carlos

La Descentralización Venezolana : Logros , Peligros Y Nuevos Incentivos, CLAD

Schwarz Kalijman, Luis M.

La sostenibilidad de los procesos de descentralización política y administrativa a nivel de los
gobiernos regionales y locales en Bolivia, CLAD

