

DESCENTRALIZACION: MEDIO PARA REDISTRIBUIR COMPETENCIAS ENTRE LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES

José Chanes Nieto

El ciclo de conferencias "Fortalecimiento del Municipio", en sus catorce sesiones, analiza un tema que ha sido y es objetivo del Partido Revolucionario Institucional y, en consecuencia, de los sucesivos titulares de los poderes ejecutivos federal y estatales. El fortalecimiento del municipio es también tema arraigado en coloquios, seminarios, congresos, encuentros, cursos o reuniones. Existen instituciones para estudiar al municipio y programas específicos con miras a fortalecerlo. Nada nuevo puede decirse. Sus bondades y las medidas para hacerlo vigente han sido reiteradas en todos los foros y es decisión política fundamental.

Hemos perseverado en subrayar la valía de la institución municipal confiando, probablemente, en que su mero señalamiento hará realidad un municipio libre, fuerte, eficaz. ¿Cómo olvidar, de tanto escucharlo, que el municipio es la célula fundamental de la organización política y administrativa; que es escuela de virtudes cívicas; que la democracia se inicia en el mandato más directo y cercano a la población; que de él debe ocuparse primero el gobernante para realizar una labor perdurable, empezando por los cimientos, por las imperiosas exigencias cotidianas; que mejores gobiernos municipales son garantía del constante mejoramiento político, económico y social de los mexicanos; que la participación de los municipios en la planeación, en los programas, en las instituciones y en las decisiones que les atañen, es garantía de

libertad y eficacia o que el país será tan fuerte como lo sea el más débil de sus municipios?

Igualmente, hemos memorizado las medidas de toda índole propuestas para fortalecer, vigorizar, robustecer o, modestamente, hacer vigente la institución municipal: democratizar la vida municipal con representación genuina de sus habitantes; presencia pluripartidista en los ayuntamientos y colaboración ciudadana en su administración; proscribir el despojo de atribuciones y la usurpación de la voluntad municipal por los gobiernos estatales y federal; perfeccionar el marco normativo que lo rige con disposiciones relativas a los requerimientos para establecer nuevos municipios, fusionar o suprimir los existentes; a su intervención en planes, programas, decisiones e instituciones tanto de las entidades federativas como nacionales que les conciernen; a la constitución de organismos descentralizados y empresas de participación municipales; a la efectiva participación de los ciudadanos en las acciones y órganos municipales; a la defensa jurídica de los particulares frente a sus autoridades y, muy especialmente, a la devolución o transferencia de funciones, organismos descentralizados o empresas de participación federal y estatales con vocación municipal.

En consideración a que el municipio no será libre mientras no sea económicamente

suficiente, evocamos en cuanto oportunidad se presenta, la necesidad de incrementar sus recursos propios y de asegurar que sus participaciones en ingresos estatales y federales sean proporcionadas a las necesidades, sin coartar la libre y periódica disposición de las mismas; constituir un patrimonio municipal productivo; transferirles los recursos destinados a programas de carácter rural o municipal, por el momento a cargo de los gobiernos nacional o de las entidades federativas; facilitar y abaratar el crédito al que pueden recurrir y los servicios que deben prestar.

Siempre tenemos presente igualmente que, para alcanzar todas esas aspiraciones, se precisa mejorar permanentemente su administración y, en muchos casos, la creación de ésta, desarraigando hábitos como el de esperar todo de los gobiernos estatales y federal, el de ocultar incapacidades de sus servidores invocando sus carencias o el de quejarse de la falta de colaboración y de apoyo ciudadano, sin considerar su origen impopular o la ausencia de un consenso que no han sabido ganar; incrementar sus recursos materiales; capacitar a sus servidores; simplificar trámites y procedimientos; propiciar el acercamiento de los servicios al administrado, así como facilitarle el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; establecer una eficaz, equitativa y proporcional recaudación y disposición de los fondos municipales, además de una adecuada planeación y programación de sus acciones, enriquecidas por la participación consentida y libre de los tres ámbitos de gobierno.

No obstante el reconocimiento de la trascendencia del municipio y de las medidas para fortalecerlo, como han sido las reformas al artículo 115 constitucional, perduran imperfecciones en su democracia, la posibilidad de cacicazgos o hegemonías de determinadas familias o grupos, riesgos de desmembramientos o de desvinculación de los gobiernos municipales

de los intereses estatales o nacionales, factores reales de poder armonizables sólo en el ámbito estatal o federal y la toma de decisiones fundamentales fuera del espacio municipal.

El marco jurídico, en vías de perfeccionarse, aún no precisa los ámbitos competenciales, lo que provoca en muchos casos que las autoridades municipales ignoren su quehacer y los ciudadanos, en contra de la opción fundamental federalista, conciban un solo gobierno, un solo órgano de expresión del poder público: el ejecutivo federal. La defensa particular frente a las administraciones municipales es precaria, al igual que la situación de sus servidores. Las disposiciones que regulan la organización y el funcionamiento del municipio son imperfectas, persiste el propósito de uniformarlas, olvidando sus diversos grados de desenvolvimiento, peculiaridades y transformaciones ocurridas; además, es difícil la obtención de las disposiciones, no siendo raro su desconocimiento por gobernantes y gobernados.

La distribución de los escasos recursos públicos suele inclinarse en primer término en favor de los requerimientos federales, en segundo de los estatales y, por último, de los municipales; prelación que puede obedecer al imperativo de un desarrollo equilibrado del país, aunque lamentablemente también al de construir grandes obras, llamativas, en lugar de pequeñas, modestas, pero indispensables, o al de impedir una efectiva descentralización del poder. El resultado ha sido la merma de las atribuciones de los municipios o de sus posibilidades para ejercerlas.

El centralismo y el desarrollo desigual son notorios, injustos, ineficaces. Los recursos no están equitativamente repartidos y las administraciones municipales disponen de los menos. Contribuye a esta situación la actitud de algunos funcionarios federales o estatales que, para facilitar sus tareas, empobreciéndolas, las realizan desde

la comodidad de su oficina, con una concepción unitaria de un país o de una entidad federativa de múltiples facetas; se tienen por únicos que saben, pueden y son honorables y, por lo tanto, se ubican en el nivel supremo y consideran sus dependencias a las autoridades locales.

La forma de Estado federal y el municipio, como base de la organización política y administrativa de los estados que integran a la federación, sólo pueden existir si hay descentralización política, económica, administrativa y cultural.

La centralización, que desde antiguo se observa en la economía, las fuentes de trabajo y de crédito y las expectativas de consumo, ha sido acompañada igualmente por la concentración de las decisiones políticas y administrativas, de la cultura y, en menor medida, de los servicios públicos, principalmente en la Ciudad de México. La concurrencia en ésta de las instituciones y decisiones, implica congestiónamiento y lentitud en los trámites, desgaste innecesario e improductividad del esfuerzo humano, así como disminución en la calidad y oportunidad de los servicios, en detrimento tanto del Distrito Federal como de todo el país. Por ello, "la descentralización de la vida nacional es condición indispensable de nuestro proceso de democratización integral y también elemento que coadyuvará a la sociedad igualitaria que reclaman todos los mexicanos", como ha reiterado el Presidente Miguel de la Madrid.

La erradicación del centralismo en todas sus manifestaciones conlleva necesariamente al diseño, ejecución y desarrollo de un programa de descentralización permanente de la administración pública federal, al través de la asignación y reasignación de funciones y organismos federales a los estados y municipios, así como el establecimiento y traslado de instituciones federales o unidades de éstas, que por la naturaleza de sus funciones deban ubicarse en el interior del país, a fin de asegurar servicios oportunos

y cercanos a la población, ampliar el mercado interno, hacer partícipes a las entidades federativas y sus municipios de una mayor proporción del gasto público federal, mediante el pago de sueldos, las adquisiciones y, en general, las inversiones que se realicen, propiciando el arraigo de la población en sus lugares de origen, la integración económica de las regiones, el impulso de la vida educativa y cultural y contribuyendo por ende a disminuir la concentración en los grandes centros urbanos.

La descentralización de la vida nacional en todos los órdenes abarca, en consecuencia, el de la administración federal, mediante la transferencia de atribuciones de recursos a las entidades federativas y a los municipios, al igual que el de su desconcentración y reubicación. Para ser administrativamente eficaces y políticamente congruentes con nuestra opción fundamental federalista, es insuficiente cumplir las atribuciones en forma más cercana, expedita, justa, individualizada, concreta, tomando en cuenta las características de la entidad o de la región, gracias al establecimiento de unidades desconcentradas; se requiere fundamentalmente, que la administración federal deje de cumplir algunas de las atribuciones que actualmente tiene. En suma, con la descentralización se propone eliminar las condiciones centralizadoras y favorecer así el desarrollo equilibrado del país, la participación ciudadana en diversos ámbitos de decisión, la ampliación de condiciones materiales para facilitar el ejercicio de los derechos individuales y el disfrute de los sociales.

La descentralización de la administración federal, entendida como la transferencia de atribuciones a su cargo y de los recursos consiguientes a entidades federativas y municipios, así como la capacidad de éstos para participar en decisiones federales que les atañen, requiere:

1. Establecer mecanismos para su intervención tanto en la planeación nacional

como en la ejecución de los planes y programas y en la evaluación de éstos.

2. Ampliar el ámbito competencial de estados y municipios, transfiriendo atribuciones e instituciones federales con vocación local y los recursos de toda índole que para ellas dispone la administración federal, necesitándose al efecto: a) Revisar permanentemente al marco normativo para determinar los ámbitos competenciales federal, estatales y municipales, a fin de que respondan a los requerimientos sucesivos que el país presente. b) Analizar cada una de las atribuciones de la administración federal y determinar la conveniencia de que sean cumplidas por las administraciones estatales y municipales. c) Cada atribución o institución transferida implica la de los recursos materiales y el personal respectivo o aumentar proporcionalmente las participaciones en ingresos federales de estados y municipios. d) Incrementar la capacidad administrativa de las entidades federativas y municipios para garantizar su eficaz desempeño.

3. Elaborar un programa de transferencia por sectores de actividad, con la colaboración de estados, municipios y de sus habitantes, mediante la consulta popular, particularmente respecto a educación, cultura, recreación, turismo, salud, agropecuario, conservación del ambiente y los recursos naturales, vivienda, protección al consumidor. El reforzamiento de la forma de estado federal y del municipio libre implica, desde luego, fomentar las posibilidades de participación política y administrativa de los ciudadanos, mejorando los procedimientos para recibir sus proposiciones y principalmente aquellos destinados a tomarlas en consideración, no sólo sobre aspectos cotidianos, sino especialmente sobre las grandes decisiones.

En la ejecución del programa de descentralización, habrá resistencias tanto de autoridades federales, por su temor a perder poder o su desconfianza hacia las

locales, como de éstas para evitar asumir mayores responsabilidades. Quienes así actúen o quienes piensen en un estado federal "pero no mucho", es decir, en un estado unitario desconcentrado administrativamente, estarán propiciando la existencia de un centro omnímodo que cuando se desconcentra lo hace para fortalecerse, sin ninguna pretensión efectiva de descentralizar políticamente, de redistribuir poder, de reintegrarles atribuciones a las entidades federativas, a los municipios.

Quienes así piensan y actúan, también esperan que las restantes opciones políticas fundamentalmente de los mexicanos se realicen, "pero no mucho". Soberanía popular, siempre que coincida con la voluntad de los gobernantes o de los grupos hegemónicos. Democracia, siempre que la participación se traduzca en apoyo a los gobiernos, en aclamaciones para los gobernantes; manifestaciones en las vías públicas, siempre que sean oficiales; éstas no causan trastornos a la circulación de vehículos y personas, en cambio sí los producen las que disienten de las medidas gubernamentales o las que exigen un derecho no respetado, y, por ello, invocando la libertad de tránsito, se impiden. Libertad de expresión oral y escrita, siempre que alabe, enaltezca o adule a los titulares en turno del ejecutivo o a los políticos en el "Candelero"; recursos para la prensa, siempre que sea cooperativa —crítica sí, pero positiva, constructiva—; fomento a la oposición que coincide o vitorea las políticas, criterios, medidas y actos gubernamentales; en cambio las expresiones o los grupos opositores son negativos cuando censuran, reprueban o reprochan tales políticas, criterios, medidas o actos. Igualdad, siempre que sea para repartir las cargas sociales, haciéndolas recaer en los más pobres, mientras que los beneficios se concentren en pocas personas, grupos y regiones. División del poder público para su ejercicio, tanto entre los órganos federales como entre éstos y los estatales y municipales, siempre que sea el ejecutivo federal el úni-

co titular del gobierno, como encarnación de la nación, y los restantes órganos de expresión del poder público fieles, leales, seguidores de sus siempre atinadas disposiciones, sugerencias o aun pensamientos, que tratan de adivinar para congraciarse con él, pues consideran que contando con su aquiescencia, es posible burlar la voluntad popular y cualesquiera normas, así como hacer carrera política o administrativa en los ámbitos nacional y local; en raras ocasiones es el mérito el que lleva a los cargos públicos y también en pocas es la incompetencia la que hace perderlos; para lo primero basta la confianza presidencial y para lo segundo es suficiente perderla. República siempre que permita el ceremonial, el boato y los privilegios monárquicos. Federalismo, siempre que los gobernadores sigan "las directrices del señor presidente", acaten "la sabia política

del señor presidente" o puedan patentizarle —en desplegados en los diarios y por otros medios— "su adhesión y agradecimiento por los favores recibidos". Actitud que conlleva además la imitación, sin ningún discernimiento, de todo lo realizado en el ámbito federal, con menoscabo de la identidad regional.

Para vencer a quienes así piensan y actúan, además de la voluntad política presidencial que ha incluido la descentralización de la vida nacional entre los objetivos fundamentales de su periodo de gobierno y ha asumido el compromiso de realizarlo, se requiere la de las autoridades federales, estatales y municipales y, fundamentalmente, la de los mexicanos, que debemos dejar de ser súbditos para ejercer la dignidad de ciudadanos.