

Convenciones para el Análisis de la Centralización, Desconcentración y Descentralización de la Vida Nacional

RAUL SALYANO RODRIGUEZ

El presente artículo constituye un esbozo, a manera de avance, sobre una investigación de mayor alcance y envergadura que está realizando el autor en torno al candente tema de la descentralización de la vida nacional. Por lo tanto, las ideas que se sostienen aquí se vislumbran sobre tres ejes: una sobre la base de hipótesis, algunas otras sobre exploraciones que pulsen indicadores y referentes empíricos para operacionalizar aquellas y algunas más como conclusiones preliminares. Todo ésto forzado por la inquietud de tratar de abrir cauces a los lectores para reciclar y refrescar el pensamiento sobre tan apasionante fenómeno de la realidad, que nos despierta el devenir histórico de la nación mexicana.

El propósito central de toda ciencia es la producción incesante de conocimientos que afirme el ascenso del trabajo del pensamiento social y vislumbre nuevas vetas para la creación y descubrimiento de nuevas fronteras de la realidad, proceso continuo de enlace entre sujeto y objeto.

Una ciencia que no descubre nuevos conocimientos, que no construye niveles de racionalidad cognocitivos, es en realidad una ciencia muerta, de existencia efímera y sin trascendencia social e histórica.

El estado actual del conocimiento en las ciencias sociales e inclusive de las ciencias naturales enfrenta un proceso de reencontro y redefinición, producto de la crisis que en todos los órdenes confronta la sociedad contemporánea. En efecto, la tabla de valores constreñidos al confort y bienestar social, estructurados en el tormentoso siglo XX, marca tiempos cada vez más contradictorios entre los objetivos e ideales de la existencia humana en sociedad y el estado de barbarie en que se debate la convivencia de pueblos, regiones y grupos sociales. Pareciera que la etapa final del siglo XX, impresa de tecnología y desarrollo científico sin precedentes, está "condenada" para volver, paradójicamente, a estadios históricos supuestamente superados por la era de la civilización y modernización actuales.

En efecto, las disparidades en los niveles de vida se han acentuado entre el norte y el sur, entre occidente y oriente, entre los países alineados y no alineados; entre los países industrial y militarmente poderosos y los países en vías de desarrollo (que más que vías se han convertido en eslabones perpetuos de hambre y miseria). El mismo proceso de disparidad, aunque con otras dimensiones, se observa al interior de países que, como México, enfrentan secuelas de

atraso y atavismos acumulados en la trayectoria histórica de su existencia.

La transformación humana y la reorientación del desarrollo precisan y es condición necesaria para su viabilidad histórica de la ciencia administrativa, que aporte bases objetivas y serias para el proceso de toma de decisiones en la resolución de los graves problemas nacionales.

Este es el caso de problemas como la centralización-descentralización, fenómenos de comportamiento atávico en lo político, económico, social y cultural de una nación forjada en la lucha incesante de su pueblo por la independencia y afirmación de sus libertades más preciadas.

El problema de la centralización-descentralización no es una ecuación más en la historia de México, un binomio fortuito agravado por la fuerza devastadora de la naturaleza en sociedades mal organizadas y deficientemente administradas. El fenómeno es algo más: Es la expresión de un Estado-nación delineado siglos atrás, determinado inclusive por variables geográficas y geopolíticas: esto es, una colectividad de perfiles históricos y determinantes estructurales en lo político, económico, social y cultural, en lo interno y externo.

El reparo de la colectividad de fenómenos contemporáneos como la centralización-descentralización de la sociedad, sugiere no

sólo un problema más de la coyuntura, una moda sexenal agregada a otras tantas, sino que demanda del gobierno y la comunidad científica de análisis y críticas de carácter permanente, a fin de crear alternativas viables para afianzar el proyecto independiente, libre y democrático de la nación.

Como otros tantos fenómenos de la realidad social, el binomio de la centralización-descentralización precisa estudios ya no sólo disciplinarios, sino fundamentalmente interdisciplinarios, donde el conjunto de premisas, categorías de análisis, variables e indicadores implícitos en su comportamiento nos permita abordarlo desde varios frentes y perspectivas del conocimiento científico.

Así, desde el ángulo disciplinario, el estudio de la centralización-descentralización precisan del concurso de las ciencias sociales: principalmente de la ciencia política, administración pública, sociología y especialmente de la historia. De las ciencias naturales se hace necesaria, primordialmente, la biología, geología, la física, la química y matemáticas, principalmente la investigación de operaciones. Además, se requiere de la aplicación de técnicas específicas ligadas a la planificación, al urbanismo, a la cibernética, entre otras.

Desde la perspectiva epistemológica, el binomio en cuestión se vislumbra en el panorama siguiente:

AMBITO DE ANALISIS	NIVEL DE CONOCIMIENTO		
	DESCRIPTIVO (x)	EXPLICATIVO (y)	PROYECTIVO (z)
Histórico (a)	a x	a y	a z
Teórico (b)	b x	b y	b z
Práctico (c)	c x	c y	c z

En el marco del esquema anterior se propone dar cuenta de las premisas siguientes:

1. Aventurar algunas hipótesis sobre la problemática que postula la centralización y concentración en lo político, económico, social y cultural en las grandes urbes, principalmente en el Distrito Federal y su zona metropolitana.
2. Definir un sistema de convenciones alfabético-conceptuales sobre la centralización, descentralización y desconcentración de la vida nacional, apuntando hipótesis e indicadores de análisis.
3. Presentar algunas reflexiones sobre el proceso centralizador-descentralizador, destacando sus principales implicaciones y repercusiones en la esfera de la propia administración pública, administraciones estatales y municipales, así como en los sectores social y privado. Destacando también, por supuesto, su liga con el desarrollo regional, condición básica para su realización.

El problema de esta investigación a resolver está dada por la fórmula siguiente:

C = Centralización

$P_1 = \text{Problema } (P_1)^n$

D = Descentralización

$P_2 = \text{Problema } (P_2)^n$

$C (P_1)^n = D (P_2)^n$

Donde la centralización se convirtió en un problema P_1 con n variables, que se perfilan en una situación insostenible en todos los órdenes para el desarrollo de las grandes ciudades.

La solución al problema P_1 es la respuesta que busca el Estado con la descentralización. Sin embargo, éste se vuelve también un problema P_2 con n variables, que hay

que analizar, construir y ponderar al amparo de las estrategias exclusivamente gubernamentales.

En este sentido, el objeto de estudio se aborda sobre dos ejes, integrados históricamente y reproducidos a través de los cuales ha gravitado el proyecto de construcción, consolidación y transformación del Estado-nación mexicano:

1. El problema de los procesos centralizadores, concentradores y sus fuerzas centrípetas.
2. El problema de los procesos federales-descentralizadores y sus fuerzas centrífugas.

Los constantes del proceso histórico de México, desde su independencia, empero con sus tendencias anteriores expresadas en el Imperio Azteca y la configuración de la Colonia española, son y han sido el centralismo y el federalismo.

Las variables dependientes son la dimensión e intensidad del tiempo y del espacio de las administraciones estatales y municipales. El regionalismo, aun cuando no ha figurado en el esquema formal constitucional, tiene una expresión y validez como idea y como concepto para regular los desequilibrios del sistema político y del proyecto de desarrollo. Los otros sectores que comprenden el conjunto de la población y que sintetizan el gobierno y el territorio soberano del Estado son los sectores privado y social como son las cooperativas, empresas sindicales, banca obrera, entre otras.

Las variables independientes del proceso, que han tenido mucha, poca o escasa afectación en el comportamiento del fenómeno, que acuñan la voluntad política del gobierno por racionalizar la conducción del desarrollo y la modernización de la sociedad, se expresa por medio de la planea-

ción desde 1931, en que se expide la primera ley de planeación, hasta el régimen actual, que volvió a sustanciar el precepto introduciendo por vez primera en la Constitución General de la República su fundamento legal y promulgando una ley en la materia,

instituyendo así el Sistema Nacional de la Planeación Democrática.

Inserción de la centralización-descentralización en el proceso de la planeación y programación del desarrollo.

NIVEL	AMBITO	GLOBAL x	SECTORIAL y	REGIONAL z	INSTITUCIONAL q
Federal	(a)	ax	ay	az	aq
Estatad	(b)	bx	by	bz	bq
Municipal	(c)	cx	cy	cz	cq

CENTRALIZACION

Fenómeno histórico que condujo al desarrollo político, económico, social y cultural del país amalgamado en el proceso de urbanización e industrialización. Implicó la centralización de fuerzas y recursos productivos, poderes de decisión y acciones públicas y privadas que volvieron al eje y región central el imán que atrajo y absorbió energía social del universo periférico (estados, municipios y regiones).

Alrededor del centro gravitó la evolución del Estado y sociedad, estableciéndose ciclos de desarrollo desigual y combinados entre las ciudades y el campo, entre las urbes y las zonas rurales y entre la industria y los demás sectores de la economía y sociedad, especialmente a partir del último tercio del siglo XIX en que empieza la incipiente industrialización del país y más enfáticamente a partir de los años cuarenta en que se consolida la estructura política vigente y el modelo de desarrollo "hacia adentro" mediante la estrategia de industrializar el país por medio de sustituir importaciones.

Las siguientes son premisas históricas de la centralización:

1. La historia del pueblo de México se ha escrito, desde la etapa prehispánica y colonial, pasando por la independencia, reforma y revolución, sobre dos tendencias antípodas e irreconciliables: las centralistas y federalistas, las conservadoras y las liberales, las retardatarias y las democráticas, las imperialistas y las nacionalistas.
2. La centralización como fenómeno político es la herencia que conformó el ser y la conciencia del pueblo de México desde la configuración geopolítica, económica, social y cultural del Imperio Azteca, con asentamientos humanos en la región central y en el núcleo de ésta: la ciudad de México. Esta ciudad habría de ser por tres siglos la cuna y el centro de operaciones vasalléscas, de pillaje y botín del conquistador español. A partir del movimiento independiente, el espíritu de la nación mexicana se perfiló entre un idílico proyecto federalista, que selló entre las provincias regionales la concepción insurgente de Morelos, Allende, López Rayón y Guadalupe Victoria y el realismo político del centralismo, como una condición de necesidad histó-

rica de fortalecer y unificar al naciente Estado.

3. La centralización política se impone en el Estado mexicano del siglo XIX, a pesar del proyecto federalista de la Constitución política de 1857, ya no como una necesidad de integración y unidad política de la nación, sino como un medio de defensa de los asedios de ayer y hoy de los intereses anexionistas e intervencionistas de los Estados Unidos de América y otros estados europeos. La centralización llevada a su máxima expresión en el gobierno de Díaz, se recupera de manera no formal en el ideario de la Constitución de 1917. Digo no formal porque en el espíritu de esta carta magna está presente la fe federalista, que en la praxis ha devenido hasta hoy en un esforzado intento de los gobiernos de la revolución por hacer viable el pacto federal a través de estados fuertes y soberanos y de municipios sólidos y libres.
4. El centralismo político ha sido el mal necesario al que han tenido que recurrir los gobiernos de la República para integrar territorialmente a la nación; salvaguardar la soberanía de las incesantes y siempre intensas acechanzas hegemónicas de países extranjeros, principalmente de nuestro vecino del norte, con quien, desde 1847, compartimos la frontera más extensa e intensa en territorio y contradicciones de "vecindad". Además, fue el recurso político que el Estado empleó para sofocar los brotes separatistas más o menos recurrentes de regiones mal comunicadas como Yucatán, por ejemplo, o regiones resentidas. Así se explica el por qué, a sabiendas que inversiones públicas destinadas a apoyar la producción y transformación del henequén, fibra natural por excelencia en la historia de la península de Yucatán, son escasamente rentables, sobre todo con la aparición de fibras sintéticas. Y el gobierno de la República decide continuar esta tendencia. Explicable para mantener con

vida la unidad territorial y política en torno a la voluntad del centro. Además, el centralismo fue el sustento teórico del sistema presidencialista que devino en legítimo a partir de sus bases constitucionales de 1917.

Bajo este esquema combinado se logran gobiernos fuertes, centristas, de férrea voluntad política, que mediante múltiples acciones logran, primero, someter a los caudillos de la revolución a través de la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929; segundo, corporativizar a las clases sociales a través de los sectores obrero, campesino, popular y militar, raíces y cima del Partido de la Revolución Mexicana y pilares del Estado a partir de 1938; y tercero, a partir de la institucionalización de la revolución y del sistema político en 1946 con la creación del PRI.

5. Como corolario al centralismo político viviente, la conformación de la administración pública federal, con sus dependencias y entidades públicas, devino en procesos de creación y transformación orgánico-funcionales para hacer viables los objetivos anteriores: unificación del territorio, creación y consolidación del Estado-nación; salvaguardar la soberanía nacional y hacer operable el sistema presidencialista.
6. A nivel económico, el centralismo se expresa por la necesidad de industrializar al país a toda costa, sobre la base de modernizar al país en los renglones de la economía y sociedad. Para esto, la industrialización se gesta en un principio sobre la base de alternar paralela y subordinadamente a la economía de "enclave" porfirista y la hacienda latifundista, concentradora de todos los recursos productivos del país.

Más tarde, pasado el tiempo de la revolución y de la organización del Estado, se

entroniza la crisis del modelo primario-exportador (vigente aún en los años veinte de este siglo) con la crisis capitalista de 1929-1933. La segunda guerra mundial abrió para México y el resto de América Latina la posibilidad de industrializarnos por la vía del desarrollo "hacia adentro" y sobre la base de producir internamente los bienes de consumo final en una primera etapa (1940-1954); después mediante la sustitución de bienes intermedios (1954-1968) y más tarde el proyecto de sustituir bienes de capital (1964-1982).

Esta estrategia de industrialización requirió de la conjunción de varios supuestos:

- a. Proteccionismo comercial de las industrias productoras para el mercado doméstico.
- b. Integración de grandes mercados de mercancías, de capitales y de trabajo, para proveer insumos para la producción y hacer viable al mismo tiempo la realización de la producción. Estas tendencias reforzaron la expansión de los espacios urbanos que se venían observando en México en años anteriores en tres principales ciudades: México, Guadalajara y Monterrey.
- c. Un proceso de reforma agraria que abrió expectativas para la ampliación del mercado interno de mercancías; expulsar fuerza de trabajo del campo; generar materias primas para la industria a precios bajos; generar divisas por concepto de exportación para equipar y refaccionar a la industria y producir alimentos subsidiados por el Estado para los grupos urbanos.
- d. La integración de un proyecto de política económica adecuado para la industria, que produjera condiciones rentables de operación y utilidad, traducido en:

- i. Subsidios fiscales.
- ii. Crédito barato.
- iii. Controles a la importación.
- iv. Energía y agua abundantes y baratas a precios subsidiados.
- v. Sistema de transporte, principalmente ferroviario, deficiente pero muy barato, a precios de subsidio.
- vi. Controles a la clase obrera.
- vii. Subordinación de la empresa pública a los principios de la producción y operación de las empresas privadas.

En consecuencia, la industrialización del país implicó enormes subsidios y gastos estatales, sociales y sectoriales, de integración y concentración de grandes mercados de consumidores, productores, de capital bancario y sistemas financieros públicos, privados y mixtos; de mano de obra disponible y barata; de controles sindicales a la mano de obra; de sistemas educativos formales y para el trabajo funcionales, así como de un gobierno fuerte, centralista y concordante al impulso del proceso costo-beneficio de las zonas fabriles y urbanas.

7. A nivel social y cultural se cerraron las pinzas de la centralización política industrial y urbana, expresados en programas de inversión social que hacen los gobiernos de la revolución desde Calles a Miguel de la Madrid en renglones de la educación, salud, vivienda, recreación y deporte; en programas tan específicos de atención a la niñez, a la familia, a los jóvenes, ancianos; en el impulso de las bellas artes; del deporte; de los medios como el cine, teatro, impresos y electrónicos.

Aunque en estos aspectos el Estado ha intentado una cobertura urbano-rural, los mejores resultados ideológicos y de bienestar social y cultural se obtienen en las ciudades, fundamentalmente en las más grandes.

El modelo centralista de la nación en lo político, económico, social y cultural trajo consigo el panorama siguiente:

- i. Agotó su viabilidad histórica para seguir impulsando el desarrollo y modernización del país.
- ii. Originó, en gran parte, la crisis estructural que padece hoy la nación.
- iii. Distorsionó los patrones del desarrollo al desequilibrar a las regiones; descapitalizó a la mayor parte de los estados y a la mayoría de los municipios del país.
- iv. Subordinó y descapitalizó a las zonas rurales, principalmente a las regiones de temporal y a los agricultores que producen cultivos básicos.
- v. Deformó el patrón del ingreso y la riqueza nacional, regional, social y familiar.
- vi. Volvió más sensible a la nación a los lazos de dependencia del exterior.
- vii. Hipertrofió a las ciudades y engendró fenómenos críticos en el habitat urbano y degradó ecológicamente a prácticamente todo el territorio nacional.
- viii. Deformó las estructuras económicas, principalmente la de servicios.

En suma, el centralismo como expresión y ciclo histórico tuvo su tiempo y su espacio bajo el cual se perfiló y constituyó la nación mexicana, empero se volvió irracional, improductivo, degradante, decadente e

inviabile el sistema de relaciones políticas, económicas, sociales y culturales para la convivencia civilizada de un Estado y sociedad, que se proyecta para el inminente siglo XXI de nuestra era. Siendo así, el cambio es impostergerable.

DESCONCENTRACION

Previo al tratamiento de la descentralización conviene precisar otro concepto que suele confundirse con éste, me refiero al proceso gubernamental de desconcentrar la cosa pública.

Por principio de cuentas, la desconcentración debe entenderse como el proceso político-administrativo mediante el cual el gobierno federal induce, promueve y ejecuta acciones tendientes a reubicar geográficamente a unidades orgánico-funcionales con sus correspondientes recursos humanos, financieros, materiales, técnicos y de información, dotadas de cierto grado de autonomía de gestión técnica y administrativa; sin embargo, la consigna es que siguen dependiendo jurídica, presupuestal y jerárquicamente de las dependencias y entidades públicas. Este ha sido el caso de la desconcentración gradual y constante en el que se ha desenvuelto la administración pública desde 1821, momento histórico en que culmina el movimiento de independencia. Actualmente, las delegaciones federales o unidades desconcentradas en los estados, regiones y municipios de la República de las 18 secretarías de Estado y de algunas de las entidades paraestatales, son un ejemplo conspicuo de este proceso. Asimismo, los 70 mil servidores públicos que anunció la Secretaría de Programación y Presupuesto que se trasladaron en 1986 del Distrito Federal a sendos estados y municipios, son otros ejemplos de esta situación. Otro caso más lo constituye el proceso de desconcentración que ha requerido el Departamento del Distrito Federal, al configurar las delegaciones político-administrativas.

En consecuencia, la desconcentración de la administración pública ha tenido las características siguientes:

1. Ha sido un proceso continuo, tendiente a vincular la esfera del poder público a los grupos ciudadanos, a efecto que éstos ejerciten de manera más pronta y expedita el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
2. Es un recurso político, técnico y administrativo empleado por la administración pública, tendiente a lograr en sí la flexibilidad y el equilibrio orgánico-funcional necesarios para formular, organizar, dirigir y controlar la política de gobierno.
3. Es un proceso que incide en el tan anhelado equilibrio estatal, municipal y regional, empero no afecta de manera tajante el pacto federal. Al contrario, parece ser que acentúa política, jurídica y administrativamente el centralismo.
4. En efecto, la desconcentración busca el equilibrio urbano, económico y de prestación de servicios públicos, pero no patrocina la proporción política del poder político.
5. En tal virtud, es una condición necesaria, pero no suficiente para la descentralización de la vida nacional.

DESCENTRALIZACION

Por este concepto se debe entender el proceso político-administrativo mediante el cual las dependencias y entidades públicas transfieren efectivamente poderes de decisión, acciones administrativas, recursos humanos, financieros, materiales, técnicos y de información a estados, municipios y a las unidades regionales encargadas de administrar los polos de desarrollo. Asimismo, debe entenderse, en el marco actual de la crisis, el espacio de apertura pública a las

funciones y actividades civiles, tanto del sector privado como del social.

En este sentido, tienen razón los que opinan que la descentralización de la vida nacional es un cambio estructural, revolucionario y democrático. Estructural porque implica revertir y reorientar el modelo y la estrategia de desarrollo; revolucionario porque significa encontrar otros cauces a la crisis; y democrático porque implica no sólo readecuar el tamaño del Estado, sino consolidar el proceso de gobierno de raíces populares y legítimas al perfil de la dinámica política, económica y social del México actual y en el confín de su futuro.

En consecuencia, descentralizar significa en sentido estricto reasignar poderes de gobierno; equilibrar acciones y explotación de recursos productivos; proporcionar fuentes y uso de recursos administrativos y uniformar criterios de gestión administrativa, congruentes todos ellos con el proyecto nacional de desarrollo.

No obstante la convención del concepto de descentralización y del acto de descentralizar, conviene ahora precisar algunas reflexiones y aventurar algunas ideas en torno a este inminente proceso político, económico y social de la vida de la nación.

1. Como concepto y ente material de la realidad, la descentralización no es un fenómeno nuevo ni reciente, pues ha estado vigente en la conciencia pública de los gobiernos de la revolución. En efecto, desde la confección de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 hasta la cristalización del ideario revolucionario, el espíritu federalista del sistema político ha estado presente en las diversas etapas del acontecer nacional. Para no ir más lejos, la reforma agraria, los estados soberanos y el municipio libre, conjugado con las libertades de empresa y de trabajo, son los aspectos medulares de la zonificación política,

económica, social, geográfica e histórica del país. La Constitución toda prevé el equilibrio del Estado: La subordinación del interés particular y extranjero al público y de la nación; la reserva exclusiva y estratégica de los recursos naturales a manos de la nación; el indeclinable derecho del poder público de imponer a la propiedad privada los intereses supremos que dicta la nación; el combate al monopolio; la proporción entre el trabajo y el capital; la posesión equitativa de la propiedad de la tierra; el equilibrio en el usufructo del producto. La equidad en la administración de justicia; el equilibrio en la división de poderes del Estado, entre otros principios de proporcionalidad y equilibrio del Estado-nación.

A todos estos prospectos de equidad se sumaron las libertades individuales y sociales que conquistó el pueblo de México, permeando el espíritu federalista del Estado mexicano. Sin embargo, al amparo de este esquema se produjo el centralismo en los términos expresados anteriormente.

2. Es importante dilucidar si la descentralización que se ha emprendido con tantos bríos es un intento serio de devolver a la Constitución su proyección federalista, como principio y norma del sistema político mexicano, fundado en el equilibrio nacional, regional, sectorial, social y familiar.

3. En este sentido, la idea de descentralización estuvo presente en Carranza, Calles y Cárdenas. Después con Miguel Alemán que emprende un gobierno civilista y modernizante de la nación. La idea de descentralizar el centro adquiere más fuerza. Precisamente, en 1946 nace la Secretaría de Recursos Hidráulicos, después de haber funcionado por 21 años la Comisión Nacional de Irrigación, impulsora de la moderna agricultura y base del desarrollo regional. Como organismos

desconcentrados de esta secretaría se crearon las Comisiones del Papaloapan y la de Tepalcatepec en 1947. En 1951 se creó la Comisión del Grijalva y en 1952 nació la Comisión del Río Fuerte. Después, en 1960, surge la Comisión del Balsas, absorbiendo a la Comisión de Tepalcatepec. Pues bien, bajo estos proyectos basados en las cuencas hidrológicas el Estado intentó el desarrollo regional, cuyos objetivos fueron:

- a. Desarrollar las zonas agropecuarias.

- b. Electrificar al país, aprovechando la construcción de presas tan importantes como la Falcón, Solís, Abelardo L. Rodríguez, Miguel Hidalgo, Angostura, Infiernillo, Miguel Alemán, Netzahualcóyotl (Malpaso), entre otras.

- c. Colonizar las zonas de influencia de las comisiones. Hay que recordar que éstas influyeron en dos o más estados y varios municipios.

- d. Además, el establecimiento de industrias.

El estado buscó, a través de estos proyectos regionales, desalentar el crecimiento excesivo de la zona central del país, alentando para ello salidas de la población, industria y servicios hacia las costas del Pacífico y del Golfo.

Se sostiene que en el tiempo en el que funcionaron estas comisiones hidrológicas, base del desarrollo regional y sustento de la conciencia descentralizadora de los gobiernos de la revolución, solamente se logró con creces el objetivo de electrificar al país, tocando como eje central las plantas hidroeléctricas, ya que alrededor del 65 por ciento de la energía total producida se hizo por esta fuente. Complementada paulatinamente con la generación por vías termoeléctrica y geotér-

mica, en su orden. Posteriormente, años más recientes, los patrones de electrificación se invirtieron, siendo ahora la fuente principal las plantas termoeléctricas, carboníferas y geotérmicas.

En consecuencia, en los otros objetivos, principalmente el proyecto de colonizar y de traer industrias en las regiones comprendidas en los ámbitos de acción de las comisiones señaladas, se obtuvieron resultados más bien desalentadores, frustrándose así la idea de equilibrar el desarrollo nacional con base en la descentralización de los centros urbanos más congestionados y, sobre todo, en convertir en polos de desarrollo las zonas de referencia.

4. Una vez abandonados a su mejor suerte los proyectos de desarrollo regional por medio de cuencas hidrológicas, la idea de descentralizar a la nación fue retomada por los gobiernos de Echeverría y López Portillo. Con el primero se buscó llevar la justicia social al campo, copando principalmente a los grupos indígenas del país a través, por ejemplo, del Plan Huicot, el Programa Fronterizo y del Sureste. Al mismo tiempo que buscó mejorar los niveles de vida de los grupos tradicionalmente al margen de los beneficios del desarrollo, se implementaron programas de reubicación de industrias, creación de parques industriales estatales y regionales e incentivos fiscales (certificados de devolución de impuestos-CEDIS), para promover la inversión en lugares de interés para descongestionar las zonas de mayor concentración industrial.

Con López Portillo se instrumentaron los Programas para las Zonas Marginadas y Grupos Deprimidos (COPLAMAR); el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y los programas especiales de puertos industriales y zonas fronterizas, amén de otros programas de inversión para el desarrollo rural que reforzaron los sistemas de trans-

ferencia y distribución de recursos fiscales a estados y municipios. Se crearon los convenios únicos de coordinación y se implantaron los certificados de promoción fiscal con el carácter de fomentadores del desarrollo regional y desconcentración de industrias, entre otros.

Sin embargo, tenemos que admitir que, a pesar de las medidas gubernamentales por descentralizar la vida nacional, a través de apoyar el desarrollo regional y de estimular el desarrollo de estados y municipios, el desequilibrio permanece infranqueable, la migración del campo a las ciudades continúa en ascenso y la concentración urbana e industrial se ha acentuado.

5. En la presente administración la descentralización de la vida nacional devino tesis de gobierno, misma que imbuída por el Plan Nacional de Desarrollo ha bosquejado la regionalización del país, la creación de cuatro programas regionales especiales (Fronterizo, Mar de Cortés, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Sureste). La conversión de los Convenios Unicos de Desarrollo; la creación del Programa de Desarrollo Rural Integral. Una de las medidas más importantes ha sido, sin duda alguna, el fortalecimiento de los estados y municipios, a través de reformas importantes incorporadas a la Constitución General de la República. Asimismo, se ha mantenido una mística importante en materia de política económica tendiente a estimular la descentralización en todos los órdenes de la esfera pública, privada y social.

De acuerdo al siguiente esquema, la descentralización se define en dos sentidos: vertical y horizontal, con escalas integradas que identifican y reconocen las premisas o requisitos necesarios, para llevar a su realización los propósitos que el Estado espera y reclama. Se vislumbran, asimismo, los alcances que el proceso de descentralización supone para los estados,

SECTORES Y GRUPOS SOCIALES

ALCANCE**	NIVELES DE LA REALIDAD NACIONAL (ESTATAL, MUNICIPAL Y REGIONAL)						
	PREMISAS*	Estructura Política	Estructura Administrativa	Población	Espacio Geográfico y Rec. Naturales	Infraestructura Económica y Social	Planeación del Desarrollo
	Transferencia de poderes de decisión	X ₁	X ₃	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆
	Transferencia de facultades normativas y autonomía de gestión	Y ₁	Y ₂	Y ₃	Y ₄	Y ₅	Y ₆
	Transferencia de recursos	Z ₁	Z ₂	Z ₃	Z ₄	Z ₅	Z ₆
	Viabilidad de polos de desarrollo regional y política económica	Q ₁	Q ₂	Q ₃	Q ₄	Q ₅	Q ₆

* Unidades centrífugas.

** Unidades centrípetas.

municipios, regiones y los sectores y grupos sociales involucrados.

A nivel vertical, la descentralización supone el orden de las premisas siguientes:

- a. Descentralización de poderes de decisión.
- b. Descentralización de facultades normativas y de autonomía de gestión de las instituciones públicas y privadas.
- c. Descentralización de recursos humanos, financieros, materiales, técnicos y de información.
- d. Definición viable de los polos de desarrollo y de los instrumentos de política económica congruentes con el

impulso y arraigo de los estados, municipios y regiones productivas del país.

A nivel horizontal, la descentralización induce cinco factores básicos en la relación centro-periferia, que determinan cualquier proceso de descongestión urbano-industrial. Estos son la estructura política que envuelve a los poderes del Estado; niveles de gobierno, relación Estado-sociedad y la interacción de variables micro y macro políticas de inversión nacionales e internacionales.

La estructura administrativa define la evaluación de la capacidad de respuesta de las instituciones públicas y privadas para administrar las facultades, acciones, recursos y mecanismos de coordinación de la descentralización.

La población refiere a la fuerza motriz de los planes y programas del gobierno, centro de las decisiones y de la dinámica política de la nación, recurso fundamental en el ciclo, intensidad, corte y modalidad de la descentralización.

El espacio geográfico y los recursos naturales son también un factor a considerar en la estrategia de la descentralización, sobre todo de como se dimensionen los patrones de equilibrio regional con base a los recursos naturales disponibles.

La infraestructura económica y social es uno de los factores más requeridos a con-

siderar en el impacto de la descentralización, especialmente en las llamadas ciudades medias, definidas como los centros viables para captar población, industrias y servicios.

La planeación del desarrollo cierra la pinza en el alcance de la descentralización, especialmente en la manera en que podemos ligar este fenómeno con tres estrategias de cambio estructural: La orientación del modelo de desarrollo "hacia afuera" y sus contradicciones, por ejemplo, con el futuro del mercado interno; la reducción del sector público y la modernización de la economía y la sociedad.

DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL

PREMISAS/FACTORES	INDICADORES-OPERATIVOS
1. Transferencia de poderes políticos y facultades decisionales de las unidades expulsivas o centralizadas a las unidades receptoras o descentralizadas.	Facultad de legislar; de gobierno; de planeación, programación y control de gestión. Asimismo, evaluar los niveles de autoridad, jerarquía y dirección política; consenso; movilización y cobertura política.
2. Transferencia de capacidad de gestión.	Medir la capacidad de liderazgo y de conducción empresarial en las empresas públicas y privadas, estableciendo la capacidad de respuesta en calidad y cantidad a las demandas del entorno social.
3. Transferencia de recursos humanos, financieros, materiales, técnicos y de información.	Niveles, calificaciones y experiencia de recursos humanos transferidos. Monto, proporción y estructura de los recursos fiscales, créditos internos y externos; inversión de capital y de gasto corriente. Compras, adquisiciones, almacenes, bienes muebles; activos fijo y circulante transferido. Divulgación de instrumentos y paquetes tecnológicos (manuales y prontuarios de organización, jurídicos, procedimientos, políticas, puestos, otras áreas sustantivas y adjetivas).

PREMISAS/FACTORES	INDICADORES-OPERATIVOS
	<p>Manuales de instalación, mantenimiento y actualización de equipo, maquinaria y planta física.</p> <p>Archivos históricos, estadística e índices de gestión administrativas.</p>
<p>4. Viabilidad de polos de desarrollo.</p> <p>a. Factores de localización.</p> <p>b. Factores de asignación de recursos.</p> <p>c. Papel de los instrumentos de política económica en la localización de los polos de desarrollo.</p>	<p>Medir y evaluar los polos de desarrollo actualmente en operación.</p> <p>Replantear en todo caso lo que debe ser un polo de desarrollo en México.</p> <p>Evaluar el concepto de región, estado y municipio, como fronteras donde se define la acción empresarial.</p> <p>Medir, asimismo, la capacidad de respuesta de las ciudades llamadas intermedias, vistas como los centros más viables para absorber el impacto de la descentralización, traducido en captura de población, industrias, gobierno y servicios.</p>
<p>5. Estructura política. Esta es una de las fuentes importantes y determinantes en el alcance de la descentralización, toda vez que, en la medida que la voluntad política del centro lo determine, la viabilidad de la descentralización será un hecho vigente. Sin embargo, las unidades descentralizadas acelerarán o registrarán el proceso, en su caso, por la capacidad de respuesta que ostenten en la transformación del país y en su devenir histórico.</p>	<p>Evaluar la composición y proporcionalidad del poder de las unidades periféricas, a fin de pulsar la dimensión y alcance real de la descentralización.</p> <p>Medir el grado de la descentralización y sus efectos en la estructura política del país.</p> <p>Pulsar los factores de la descentralización en la dimensión del sistema político (subsistema presidencial y subsistema del PRI).</p>
<p>6. Infraestructura administrativa.</p>	<p>Evaluar los cuadros directivos en cuanto a formación, iniciativa, potencial de liderazgo y comunicación.</p>
<p>7. Población.</p>	<p>Evaluar las variables demográficas más importantes que afectan a las grandes ciudades medias, tales como: natalidad, mortalidad, fecundidad, morbilidad, migración e inmigración.</p>

PREMISAS/FACTORES	INDICADORES-OPERATIVOS
8. Espacio geográfico territorial.	<p>Evaluar la densidad territorial, usos del suelo, recursos acuíferos, recursos territoriales, servicios públicos urbanos; recolección de basura, alcantarillado, pavimentación, alumbrado público, equipamiento urbano, mantenimiento de equipo, plazas y calles.</p>
9. Infraestructura económica y social.	<p>Captar el sistema de comunicaciones y transportes, el sistema de recursos hidráulicos (presas, vasos, canales y pozos), sistema de distribución de agua potable, distribución de agua a domicilios, industrias y servicios.</p> <p>Sistema de abasto, mercados, almacenes, centros de acopio, comercialización y distribución de los bienes y servicios a las ciudades.</p> <p>Sistema turístico.</p> <p>Infraestructura social y cultural.</p> <p>Vivienda, educación, salud, asistencia pública, periódicos, revistas, libros, cinematógrafos, teatros y otros centros recreativos y de esparcimiento social.</p>
<p>10. Planeación del desarrollo.</p> <p>Precisar enfáticamente, en el Plan Nacional de Desarrollo, programas específicos de descentralización y desarrollo regional.</p>	<p>Definir objetivos, acciones, recursos, relaciones interniveles, intersectores e intergrupos para sustentar la ejecución y evaluación del proceso de descentralización.</p>