

DESCENTRALIZACION ECONOMICA EN LOS MUNICIPIOS

Josué Valdés Mondragón

Me ha correspondido abordar el tema de la descentralización desde el punto de vista económico.

A fin de centrar el tema, procuraremos aclarar el concepto que le ha dado título a esta intervención. Descentralización desde el punto de vista semántico, significa "sacar del centro".

Desde un punto de vista más técnico, la palabra descentralización reviste un significado específico y de acuerdo con lo expresado por Gabino Fraga, la descentralización es una forma de organización administrativa que consiste en sacar del centro algo y puede clasificarse por lo menos en tres tipos:

1. *La descentralización por servicio:* Surge cuando el Estado se ve obligado a atender demandas de la población, por las que requiere de un alto nivel técnico o especializado del cual carecen sus órganos tradicionales de gobierno, las secretarías de Estado. En esa virtud, la necesidad de cumplir con su objetivo social, orilló a crear entidades administrativas que actúan en paralelo a la administración centralizada. A dichas entidades las conocemos como organismos públicos descentralizados, fideicomisos o comisiones, que como también es sabido, reúnen las ventajas de contar con una personalidad jurídica propia, un patrimonio también propio y por lo tanto

una autonomía orgánica y técnica que le da flexibilidad y agilidad para desempeñarse en los objetivos para los cuales fueron creados (recordemos que estas entidades, junto con las empresas de participación estatal y las instituciones bancarias, constituyen lo que actualmente se conoce como sector paraestatal).

2. *Descentralización por colaboración:* Consiste en la importante función de consulta que el gobierno requiere hacer a ciertos sectores de la vida económica del país, tales como los comerciantes, los industriales, los campesinos y los ganaderos. Por ley, el Estado obliga a la integración de cámaras nacionales de cada uno de estos grupos. Así, se tienen cámaras nacionales de comercio, de industriales, asociaciones de ganaderos, de pequeños propietarios, etcétera. De esta manera, el Estado cuenta con órganos autorizados para emitir opiniones respecto de políticas que se pretenden implantar y que inciden en estos campos de actividad económica.

3. *Descentralización por región:* Este tipo de descentralización consiste en acercar la toma de decisiones de gobierno a los lugares mismos donde se genera la demanda política. En tal circunstancia, el Estado ha creado de manera formal en su constitución del 17, un tercer ámbito de gobierno denominado municipio, cuyo alcance y objetivo ha sido precisamente democratizar la vida

política del país. Este objetivo ha sido fortalecido en la práctica con las modificaciones y adiciones promovidas por el presidente de la república al artículo 115 de nuestra ley fundamental y cuyas repercusiones prácticas se analizan precisamente en esta serie de conferencias.

Aclarado ya el concepto de descentralización, es útil definir, aunque sea de manera esquemática, el complejo concepto de economía, para así ubicarse de mejor manera en el tema "descentralización económica". Diremos junto con Francisco Zamora, que la economía "es el estudio de la producción y distribución de satisfactores siempre escasos entre medios competitivos", lo que nos remite a pensar en una interacción social sujeta a las condicionantes de producir y consumir en desigualdad de condiciones.

Ubicados ya conceptual y prácticamente en nuestro tema, habremos de apuntar que el desarrollo económico de nuestro país, ha desembocado en una desigual distribución geográfica de productores y consumidores que dificulta y encarece el costo mismo de la vida de nuestra población. Las causas pueden ser diversas, tales como: la falta de planeación en todos los renglones de la producción, así como la centralización de la toma de decisiones gubernamentales en la capital del país, para sólo mencionar dos de las causas más significativas.

Como es sabido, una de las tesis postuladas por Miguel de la Madrid, ha sido la descentralización de la vida nacional, que consiste precisamente en sacar del centro una serie de actividades que bien pueden llevarse a cabo fuera de las grandes urbes y obviamente de la Ciudad de México. Las actividades a descentralizar son de naturaleza diversa, aunque para el caso que nos ocupa abordaremos exclusivamente las económicas.

En este contexto, me parece ilustrativo

comentar aquellas medidas económicas que en el campo de lo fiscal la legislatura del estado de México, adecuando el vigente artículo 115 constitucional, aprobó en beneficio de sus municipios.

1. *Impuesto predial*: Hasta 1983 este gravamen se encontraba integrado a las fuentes de tributación estatales, aunque por virtud del convenio de colaboración suscrito entre el estado y los ayuntamientos, un porcentaje considerable se destinaba a los municipios. A partir de 1984 este gravamen se transfiere al nivel municipal. Cabe aclarar que a pesar de lo anterior, por el presente año continuarán cobrándolo las agencias del estado, en nombre de los ayuntamientos y será hasta 1985 cuando la administración misma del impuesto se maneje totalmente por la tesorería municipal de los ayuntamientos.

2. *Impuesto sobre traslación de dominio*: Hasta 1983 se encontraba en el nivel estatal. A partir de 1984 es una fuente de financiamiento propia del municipio.

3. *Impuesto sobre fraccionamientos*: Este impuesto también se encontraba en el nivel estatal y se trasladó a los ayuntamientos a partir del presente año.

4. *Derechos por licencias de construcción de obras, fusión y subdivisión de predios*: Estos renglones también fueron cedidos por el gobierno estatal a los gobiernos municipales a partir de 1984.

Estas son algunas de las medidas que fomentan la descentralización económica hacia los municipios y fortalecen, obviamente, su capacidad de gestión administrativa.

Por otra parte, dada la enorme importancia política de las adecuaciones al 115 constitucional, no queremos pasar por alto la expresión de ciertas reflexiones al respecto.

El espíritu y contenido de la última reforma y adición al artículo 115 constitucional, adecúan la institución municipal a los requerimientos que el momento histórico de México exige.

Es evidente que el gobierno de la república desea fortalecer la gestión municipal, dotando al gobierno municipal de mayores recursos económicos para atender mejor las necesidades de cada colectividad. Son en suma los servicios municipales las necesidades más apremiantes del ciudadano.

Pero a la par, si no se entiende plenamente el espíritu y contenido del vigente artículo 115, por los legisladores y por aquellos revestidos de poder de decisión, podemos plantearnos, con temor, que la concepción municipal de Miguel de la Madrid, de mejor dotar económicamente a los municipios, pudiera ser motivo para estimular el viejo y aberrante vicio del caciquismo, en sus diversas formas. Sin duda, la reforma y adición que alentó el gobierno de la república, es ubicar al municipio en su majestuosa dimensión y no en el campo de la disputa de grupos egoístas y reaccionarios.

Por ello, la descentralización como proceso y quehacer de la administración, se incorpora en el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se comprenden de manera coherente objetivos, estrategias, acciones y medios que se propone la sociedad para avanzar con mayor eficacia, congruencia, solidez y visión de conjunto, hacia un nuevo proyecto nacional. En él se establecen las líneas de una política regional que buscan la creación de las condiciones necesarias que sustenten un crecimiento más autónomo de las regiones y los asentamientos humanos.

Se requiere abatir los graves contrastes sociales que padecemos, la marginación en todas sus formas, el indiscriminado acceso a la educación en todos sus niveles, la desaparición del analfabetismo, la dota-

ción universal de los servicios públicos de salud y seguridad social, la realización del derecho a la vivienda.

Pero también la descentralización debe adoptar un carácter democrático —principio que subyace en toda la concepción política nacional—, esto es, resulta indispensable fortalecer a estados y municipios y, en consecuencia, condición *sine qua non*, que en toda la república, en cada comunidad, se decida y se actúe en el marco general nacional que dirija la federación, en un plan en el que todos hemos participado.

La descentralización económica requiere redistribuir geográficamente las actividades productivas (industrias y servicios), reordenar las fuentes de empleos, revisar subsidios, inversiones, consumos y aplicar el gasto público como promotor de desarrollo regional, para la creación de infraestructura económica y polos de desarrollo que desahoguen la alta concentración urbana. Lo anterior, sin descuidar el desarrollo social en las zonas y regiones tradicionalmente depauperadas. En esta tarea, sin menoscabo de las libertades públicas de entidades y municipios, las acciones deben coordinarse, concentrarse y uniformarse.

Las facultades que a los municipios les han sido reconocidas, consignadas en las fracciones II, III, IV, V y X del artículo 115 constitucional, estoy consciente de ello, no conducirán a un terreno irresponsable de competencias y recursos. Su manejo implica mayor responsabilidad para estados y municipios, en la formulación de presupuestos y en la administración de las finanzas. Sería contradictorio deteriorar las finanzas públicas; por ello estimo muy importante una vigilancia estricta entre los tres niveles de gobierno. Los convenios de coordinación con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, serán instrumento para eficientar las nuevas atribuciones. Las transferencias deben ser graduales, que no impliquen costos excesi-

vos del gasto corriente, ni ocasión para corromper. En este contexto, la capacitación de los funcionarios municipales es requisito de eficiencia para hacer de la descentralización económica un cabal proceso de redistribución del ingreso público.

En el proceso de desconcentración económica que se ha emprendido, no siempre se ha acudido al expediente de la redistribución de competencias constitucionales que no resulta adecuado para el sistema federal y es entonces cuando se utiliza el sistema de delegación de facultades, a través de la concertación de acciones y los convenios. La fracción X del nuevo artículo 115 constitucional, es un claro ejemplo de esto último y las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los planes sectoriales y regionales, tipifican aquella delegación.

Descentralizar económicamente es apuntalar el federalismo económico, que implica redistribuir geográficamente las actividades productivas, la industria y los servicios, y revisar los subsidios a la inversión y al consumo. El instrumento propiciador del fomento económico es el gasto público, que está siendo utilizado para descentralizar las actividades económicas.

Como presidente municipal, debo insistir en que la redistribución de competencias plasmadas ya en la ley fundamental, debe proseguir hasta sus últimas consecuencias, para devolver al régimen municipal todas aquellas atribuciones relacionadas con el gobierno directo de la comunidad básica, claro está, tomando en cuenta la heterogeneidad del municipio mexicano.

Advierto que descentralizar no significa pulverizar ni dispersar recursos, hoy por hoy, limitados. Por el contrario, requiere de un aprovechamiento programado y eficiente de la energía social y de las posibilidades económicas de la provincia mexicana.

Provincia mexicana que guardando su identidad nacional, presenta una extensa y compleja disparidad, que de alguna manera participa en los grandes trazos del país. Esta nueva asunción de facultades, por parte de los municipios, así como la derrama descentralizadora de recursos, deberá pues, adecuarse a las diferencias de tamaño, población, recursos, grado de desarrollo, estado que guarda la administración, nivel de los servicios que se prestan.

Pero que quede bien claro, la descentralización económica se fundamenta en el ejercicio pleno del municipio libre; los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que corresponden a esa instancia de gobierno, en el marco general de las leyes de la república y las particulares de los estados.

La descentralización juega un decisivo impulso delineado por el presidente De la Madrid, para resolver nuestros problemas desde sus raíces, planteando una estrategia de cambios cualitativos, que desde el municipio converjan en una sociedad igualitaria e integral y en el fortalecimiento de nuestro nacionalismo revolucionario.

El análisis de la problemática municipal, nos permite clasificarlos en un primer plano como rurales y urbanos. Aunque con una gran heterogeneidad, sus principales problemas son los relativos a una desigualdad muy notable en la población media; desempleo y migración de la población rural; necesidad de servicios de agua y drenaje; insuficiencia de recursos financieros; crecimiento demográfico desordenado; vivienda, salud y servicios públicos insuficientes; e inseguridad en la tenencia de la tierra, principalmente urbana.

Para resolver estos problemas, la reforma al artículo 115 incluye los servicios mínimos que el municipio debe prestar: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardi-

nes; seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

La alternativa que presenta el artículo referente a que "los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda", es muy importante, debido a que podrán prestar éstos con mayor eficacia, ahorro y una más alta productividad en el uso de los insumos.

La descentralización de la vida económica tendrá que darse no sólo en el ámbito de la administración pública, sino también en el ámbito social; habrá de considerarse que la descentralización debe ir, no sólo de la federación a los estados, de los estados a los municipios y de los municipios a las ayuntamientos, sino de todos los factores socioeconómicos que confluyan en un nuevo modelo del desarrollo nacional.

El cumplimiento de los servicios mínimos que el municipio debe prestar a sus comunidades y la alternativa de que los ayuntamientos se asocien para cumplir esta obligación, genera una amplia gama de posibilidades para el desarrollo regional. Sin embargo, para realizar la prestación de estos servicios, extendiendo a la asociación de municipios en el aprovechamiento de obras comunes, es preciso elaborar planes de acción municipal y una organización administrativa para ejecutarlo.

El plan de acción municipal debe elaborarse por estados y regiones y su ejecución llevarse a cabo mediante la coordinación de un organismo federal que se cree para tal efecto y que canalice a las diferentes dependencias e instituciones del sector público, los problemas que a ellas compete coadyuvar en su solución.

En el caso específico de la descentralización de los servicios municipales, debemos ser conscientes que la falta de recursos financieros impedirá en muchos casos un servicio eficiente y en muchos otros, inclusive, no se podrá en principio prestar. Por ello es necesario que los diferentes instrumentos de apoyo federal sean coordinados y derivados de un plan municipal que solucione integralmente los problemas.

La descentralización de los servicios municipales, como en general la instrumentación de estrategias que ataquen el fenómeno de concentración, deben considerar que la centralización es contrapartida de un polo de dispersión. Por tanto, las medidas de política para contrarrestarlo, deberán instrumentarse en función de la detección de ambos fenómenos que se gestan inversamente. Para los municipios que por su debilidad económica expulsan población a las ciudades y centros industriales, los instrumentos de apoyo federal deben orientarse a programas de fomento para las actividades económicas en las áreas de dispersión y por contrapartida desalienten o en su defecto no estimulen las actividades económicas de las áreas de gran concentración.

Los instrumentos financieros del sector público, tanto crediticios como fiscales, se están ajustando también a la descentralización de la vida nacional. Los créditos a los municipios para la creación de la infraestructura en servicios, deben otorgarse con tasas preferenciales y ser complementados con estímulos fiscales que posibiliten el desarrollo municipal.

La descentralización económica y social se apoya, pues, en tres orientaciones generales:

- Promover un desarrollo estatal integral que fortalezca el pacto federal y el municipio libre, mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional.

- Promover una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional.
- Revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Para promover un desarrollo integral, debe fortalecerse la participación de los estados y los municipios y de los sectores social y privado, en el proceso de desarrollo regional, a través de una acción conjunta y coordinada en la planeación, operación y evaluación de planes y programas que impulsen el desarrollo de sus comunidades.

Debemos estar conscientes que la estrategia del cambio involucra todo el proceso, cuya objetivización lleva tiempo.

Es cuestión de reorientar y reordenar, para establecer equilibrios que han sido afectados por la temática centralizadora de la industrialización y la urbanización.

Por ello, desde esta tribuna formulamos nuestros mejores votos porque se alcancen en forma plena los ideales que contiene el nuevo artículo 115 constitucional, expresando que en lo que a nosotros pueda corresponder, dedicaremos nuestro mejor esfuerzo para coadyuvar a ello.