

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SUBCOMITÉ DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACION DE ACTIVIDADES*

ANTECEDENTES

Por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de 4 de octubre de 1985, se creó la Comisión Nacional de Reconstrucción "como órgano de consulta y participación en las acciones que los sectores público, social y privado realicen en el ámbito nacional, para enfrentar y resolver los problemas causados por los movimientos sísmicos" de septiembre del mismo año.

El 11 de octubre de 1985 apareció en el Diario Oficial el acuerdo del ejecutivo federal por el cual se creó el Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México, uno de los seis comités auxiliares de la Comisión Nacional de Reconstrucción, definiéndolo como "el órgano de consulta y participación de los sectores del Distrito Federal, encargado de integrar un programa de reconstrucción de la ciudad que conjugue las acciones públicas y privadas, para beneficio de todos los núcleos de población afectados por los sismos".

*Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México.

El Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México, entre otros, se auxilia con el Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades, encomendado de proponer, desde la perspectiva y dentro de dicha dimensión, las acciones para propiciar su desarrollo armónico, vinculado al desenvolvimiento equilibrado y equitativo del país.

El Subcomité de Descentralización y Desconcentración de Actividades se integró por servidores públicos, especialistas, representantes de los sectores social y privado y, muy particularmente, por ciudadanos deseosos de contribuir al restablecimiento y creación de mejores condiciones de vida en el área metropolitana de la ciudad de México y del país en su conjunto, de conformidad con el temario y programa de trabajo aprobados en la sesión de instalación del Subcomité.

En cinco reuniones de trabajo durante 1985 se presentaron y discutieron las propuestas presenta-

das por los participantes. Igualmente, se dispuso de documentos producidos anteriormente que contengan soluciones para los problemas planteados al Subcomité, para integrar el documento preliminar de conclusiones.

El 13 de enero del año en curso se presentó a la consideración del Subcomité dicho documento, siendo aprobado por unanimidad.

PRESUPUESTOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma básica para gobernantes y habitantes, contiene los fines señalados por el pueblo y los medios para alcanzarlos. La democracia es fin supremo en todas sus manifestaciones: política, administrativa, económica, social y culturalmente. Las bases y opciones fundamentales consagradas en ella son susceptibles de aplicaciones nuevas, porque nuevas son las situaciones que se presentan a México todos los días tanto en el orden nacional como en el orden internacional.

Toda acción pública, privada o social debe estar dirigida a la realización de esos fines y, en consecuencia, es tarea primordial evitar la concentración del poder, sea político, administrativo, económico o cultural, en órganos, grupos, personas o regiones.

El sistema federal tiene su origen en la necesidad de preservar el pluralismo, distribuir equitativamente el poder y el desarrollo, y facilitar la participación ciudadana en su ejercicio y frutos; así, el poder debe ser fuente de libertad, de igualdad y de energía creadora para avanzar en beneficio de todos.

La concentración demográfica, originada en la económica, política, administrativa y cultural, en pocas regiones y principalmente en el área metropolitana de la ciudad de México, es cada día más perjudicial para ella y para el resto del país. El centralismo, invo-

cado para propiciar la igualdad, desarrollar armónicamente al país y evitar las concentraciones de poder locales, es ineficaz en sus dimensiones actuales para realizar el proyecto nacional determinado por la Constitución y, en algunos de sus aspectos, es su negación misma.

Los problemas del área metropolitana, derivados de la concentración y la centralización, sólo se resuelven en el ámbito nacional. Es indispensable crear condiciones iguales o mejores en las restantes entidades federativas para arraigar, por las posibilidades de trabajo, vivienda, educación, cultura, recreación, servicios y participación, al habitante en su lugar de origen y favorecer con ello también al desplazamiento de los habitantes de las grandes urbes a otras de dimensión humana y en situación de proveer sus necesidades.

Mientras las condiciones en el Distrito Federal y su zona de influencia sean mejores o menos malas que en las restantes regiones del país, continuará la atracción hacia él y el rechazo a alejarse del mismo.

En la ciudad de México se propician las carreras políticas y administrativas, se definen las obras y las acciones que deben realizarse en los estados, se deciden las medidas económicas y se concentran los medios financieros, se dirimen las principales controversias y todo asunto jurisdiccional es susceptible de resolverse en ella; en su ámbito se proyectan las personalidades nacionales de cualquier especialidad, se manifiestan los artistas y están la mayoría de los investigadores, editoriales, despachos profesionales, proveedores y contratistas de las administraciones, estudios de cine y de televisión. Constituye, con su área conurbada, la mayor concentración industrial, comercial y de la educación superior de la nación. Es sede de las decisiones públicas, privadas y sociales. En muchos casos, la concentración administrativa obedece a la necesidad de dar respuesta a la población y a las actividades aquí establecidas, en consecuencia, la transferencia de éstas hacia las entidades favorecerá

a la administración.

La descentralización de actividades reclama una voluntad política permanente y la ejecución de acciones congruentes y drásticas, evitando las aparentes o nugatorias como el traslado de instituciones o de sus unidades a ciudades próximas a la de México, ofreciendo transporte de ésta a aquellas para sus servidores; desconcentrar el trámite y centralizar la decisión; concentrar el crédito en su área metropolitana; mantener en ella precios inferiores a los existentes en otras entidades federativas; "federalizar" materias competencia de éstas o no atribuirles las nuevas; unificar las normas jurídicas, la organización administrativa, las soluciones o los proyectos, sin atender a sus particularidades, sin su participación o bajo la supervisión federal; convenios que centralizan competencias estatales, por ejemplo, en materia de profesiones o derechos; elaboración de planes de desarrollo urbano municipal por instituciones estatales o nacionales; asesoría a las administraciones estatales y municipales impuestas como decisiones; imitación sin discernimiento de las normas, instituciones, acciones y aun "estilos" federales; estimular más a las grandes concentraciones humanas, económicas y culturales que a las medianas y pequeñas; olvidar que el país es plural y plural debe ser el poder en cualesquiera de sus manifestaciones.

La concurrencia en la ciudad de México de las decisiones, instituciones y actividades, implica congestionamiento y letargia 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.

Toda acción que se emprenda en la ciudad de México y su área metropolitana debe contemplar su trascendencia para la nación. Todo programa o acción nacional debe considerar sus consecuencias para la capital de la República y su zona de mayor influencia.

El Distrito Federal es constitucionalmente una de las partes del territorio nacional en la cual residen los poderes de la unión, es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, que debe estar a cargo de un gobierno y contar con una administración con participación de sus habitantes. En consecuencia, no es un departamento administrativo y, por lo tanto, debe recobrar sus facultades gubernamentales y administrativas como entidad política de la federación y, al igual que las restantes entidades federativas, le deben ser transferidas atribuciones e instituciones con vocación local.

Para propiciar la descentralización de actividades y con ello el desarrollo armónico del país y el mejoramiento de la calidad de la vida en el área metropolitana de la ciudad de México, es preciso aprovechar completamente, sin dispendios, los recursos con que cuenta y pagar el costo real de los servicios con un criterio proporcional y equitativo, gravando más a quien puede pagar más o aquellas actividades que debiendo trasladarse a las entidades permanezcan en ella.

La descentralización de la vida nacional en todos los órdenes abarca, por lo tanto, también a la administración federal, mediante la transferencia de atribuciones y 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 fundamen-

talmente que el gobierno federal ceda decisiones políticas y deje de cumplir alguna 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 implantación del programa de descentralización y desconcentración de actividades, para obtener el éxito necesario, requiere la difusión permanente de sus beneficios para los habitantes de las grandes urbes y, especialmente, para los de las ciudades en que aquellos se establezcan o trasladen. Resulta insuficiente la mera creación de infraestructura física, es indispensable crear y fomentar un ambiente humano propicio a la descentralización de la vida nacional. Quienes radiquen en las entidades federativas deben tener prioridad en el empleo y los servicios, propiciando su arraigo y evitando su desplazamiento por los recién llegados; éstos deben encontrar condiciones suficientes para integrarse a la comunidad. Es preciso prepararnos todos para llevar al cabo acciones que sean en beneficio de todos.

Participar en la solución de los problemas de nuestra entidad y en los nacionales es un deber de los ciudadanos; pero es igualmente un deber de las autoridades atender las propuestas de quienes con solidaridad las expresan. A lo largo de los años las propuestas, planes y proyectos se han acumulado. Desde que Tadeo Ortíz planteó la desconcentración en 1822, pasando por las múltiples normas tendientes a la descentralización de actividades y a las declaraciones por el fortalecimiento del estado federal y de los municipios hasta hacerlos tesis del actual gobierno, han transcurrido 164 años. Sólo su permanencia y, particularmente, su realización por autoridades y habitantes, al igual que una actitud reivindicadora de las entidades

federativas y de los municipios, pues no basta la decisión federal, permitirá pasar del documento a la realidad.

I. DESCENTRALIZACION DE LA INDUSTRIA, EL COMERCIO Y LOS SERVICIOS DEL DISTRITO FEDERAL Y SU AREA METROPOLITANA

1. Establecimiento de Condiciones Similares o Mejores en otras Zonas del País

Con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo, todos los programas sectoriales consignan en sus propósitos, diagnósticos y líneas de acción aspectos vinculados con la descentralización de la vida nacional, sin precisar cómo, cuándo y hasta dónde. La voluntad política para instrumentar dicho proceso debe manifestarse de inmediato, no sólo en los programas gubernamentales, sino también en los presupuestos.

Es contraproducente, a pesar de las insuficiencias, favorecer en el Distrito Federal y zonas adyacentes la ampliación de su capacidad para la prestación de servicios públicos o la producción de bienes, mientras no se establezcan condiciones similares o mejores en el resto del país, únicas que harán atractivo el desplazamiento o creación de actividades en él.

Los recursos fiscales habrán de encauzarse fundamentalmente a resolver carencias y crear infraestructura suficiente en localidades seleccionadas en forma previa, con el objeto de propiciar el desarrollo armónico del territorio nacional.

Por tal motivo, fuera de esa área conurbada la inversión pública deberá aplicarse prioritariamente en vivienda, agua potable y drenaje, energía eléctrica, medios de transporte, comunicación y almacenamiento, servicios financieros, educativos, culturales, médicos, comunales y de esparcimiento, así como fomentar la creación y reubicación de fuentes de trabajo.

Asimismo, es necesario desconcentrar de manera cabal la administración federal y redistribuir competencias e instituciones entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, a fin de solucionar íntegramente los asuntos y recibir los servicios en lugares donde son solicitados.

2. Descentralización del Crecimiento

Se requiere obstaculizar e impedir dentro del área metropolitana el crecimiento en las siguientes ramas: industria manufacturera, de la construcción y eléctrica; del transporte, almacenamiento y comunicaciones; de los servicios financieros, seguros y bienes inmuebles, al igual que de los comunales, sociales y personales.

Para tal efecto, deberán negarse en la capital de la República y áreas aledañas asignaciones presupuestales, permisos, concesiones o declaratorias de uso del suelo relacionados con el crecimiento de estas ramas.

En adición, se recomienda asumir la determinación de cancelar créditos refaccionarios en la zona congestionada; por lo tanto, el desarrollo en ella sólo podrá generarse mediante el empleo de capacidad subutilizada o con recursos propios.

3. Descongestionamiento de la Concentración Actual

Por medio de la cancelación o renegociación de concesiones y permisos varios, deben desplazarse establecimientos industriales de las ramas siguientes: farmacéutica; jabones, detergentes y cosméticos; plástico; imprentas y editoriales; equipos y aparatos electrodomésticos, eléctricos y electrónicos; hule; muebles metálicos; papel; metales no ferrosos; beneficio de minerales no metálicos; carrocerías y motores, automóviles; productos metálicos estructurales; prendas de vestir, hilados y tejidos de fibras blandas; cuero y calzado; resinas sintéticas; bebidas

alcohólicas, cerveza y malta; refrescos y aguas gaseosas.

En forma complementaria habrán de eliminarse subsidios en precios y tarifas de bienes y servicios públicos con un criterio diferenciador y progresivo, que aún hacen atractiva la permanencia de personas físicas y morales en la capital y sus alrededores.

Igualmente, es conveniente utilizar el poder de compra del gobierno federal, convocando a concurso en exclusiva a proveedores cuyas unidades industriales estén ubicadas en otras localidades del país.

Dichas acciones inducirán la reubicación de actividades comerciales, restauranteras, hoteleras, inmobiliarias, financieras y profesionales, así como de las denominadas subterráneas.

4. Redefinición del Sistema de Transporte y Comunicación

El sistema de transporte y comunicación en el país representa un factor básico de integración y ordenación de las actividades productivas y de los asentamientos humanos en el territorio nacional. Constituye un elemento primordial en la política de descentralización, desconcentración y reubicación de las actividades que se realizan en la ciudad de México. La importancia del transporte se resalta al señalar que el sistema de transporte colectivo moviliza siete millones de pasajeros en promedio por día, lo que ha evitado hasta ahora el desquiciamiento de la propia ciudad.

Sobre el sistema se sugiere ampliar y consolidar la red de transporte masivo para que su integración favorezca al traslado rápido, cómodo y seguro a un buen número de ciudadanos de zonas periféricas.

La implantación de una red de transporte integral urbano e interurbano descansa en la utilización de vehículos de superficie como es el metro, la potencial inclusión del metro ligero y alguna modalidad de

trenes rápidos capaces de transportar con relativa facilidad a una gran número de pasajeros. Además, su fabricación generaría un importante y favorable impacto en la industria nacional, dado el grado de integración de los equipos.

La conveniencia de generar un sistema de transporte masivo que acerque en tiempo a los habitantes de la periferia de la ciudad a los centros estratégicos: fabriles, de servicios, comerciales, educativos, burocráticos o de esparcimiento, ofrecerá, a corto plazo, las ventajas siguientes:

- Detener con realismo el crecimiento hasta hoy incontrolable de la extensión que, sin solución de continuidad, ocupa el área metropolitana.
- Definir una política clara de uso y destino del suelo y del desarrollo urbano, y la creación de reservas territoriales cuya plusvalía generada por el anuncio y la implantación de esta red de transporte podría contribuir al financiamiento del propio sistema.
- Propiciar el arraigo de los habitantes de los lugares circunvecinos al disponer de un sistema de transporte rápido y seguro.
- Favorecer la acción general de desahogo y descongestionamiento de la ciudad y la solución de sus problemas críticos como vialidad, contaminación ambiental, insuficiencia de servicios, etc.
- Ahorro significativo de tiempo de traslado, disminución de gastos de transporte, y ampliación del tiempo de convivencia familiar y recreativa.

Respecto a la comunicación por carretera resulta imperativo avanzar en la consolidación del sistema de ejes carreteros, para desahogar y descongestionar las vías de acceso al Distrito Federal.

Debe buscarse un equilibrio vial entre los centros

de población del altiplano con los localizados en las zonas costeras.

El mencionado equilibrio se orienta a la integración de circuitos urbanos de transporte y comunicación, los cuales tendrían como factor básico la complementación productiva del transporte aéreo, ferroviario y carretero.

La integración de los circuitos urbanos tiene las siguientes ventajas:

- Desarrollar armónicamente los programas de construcción y mantenimiento de las redes carretera, ferroviaria y aeroportuaria.
- Programas de inversión integrales de transporte, que no sólo atiendan la obra civil, sino también la construcción de equipos, el financiamiento y su administración.
- Consolidación de la política del desarrollo urbano, principalmente el de las ciudades medias.

Sobre el particular, se sugiere evitar la construcción de nuevas carreteras convergentes hacia esta área, en tanto no se desarrollen ejes que vinculen a ciudades con servicios regionales en las costas del Golfo de México y el Océano Pacífico, sea fortalecida la intercomunicación de ciudades con nuevos centros de influencia y propiciada la realización de redes alimentadoras y caminos vecinales que faciliten a localidades rurales el acceso a ciudades medias.

5. Observancia Estricta de la Normatividad

Otro fenómeno que sin duda interfiere en el proceso de descentralización son las ventajas que acarrea la concentración para vulnerar disposiciones jurídicas, al igual que el carácter centralizador de muchas de éstas, cuya revisión y simplificación son impostergables.

La aplicación estricta de normas laborales, fiscales, de protección y conservación del medio ambiente, sanitarias, de vialidad, de regulación de los asentamientos humanos, entre otras, contribuirá a restarle a la gran ciudad parte de su discreto encanto.

6. Apoyos para la Descentralización de la Industria, el Comercio y los Servicios

La situación financiera por la que atraviesan los gobiernos federal, estatales y municipales, empresas y particulares, constituye un obstáculo importante para la instrumentación del proceso. Pero no hacerlo acarrearía un costo económico y social mayor.

Por ello, deben compensarse a través de la deducción o amortización acelerada gastos de instalación y traslado en que incurran personas físicas y morales. Igualmente, habrán de establecerse mecanismos para adjudicar y dotar de terrenos, con el fin de resolver situaciones inherentes a la especulación o falta de liquidez en la adquisición de predios.

Igualmente, para quienes se trasladan es esencial garantizar la revalidación de sus estudios y la inscripción para proseguirlos.

7. Creación de un Sistema de Información para Quienes Deseen Trasladarse dentro o fuera del Área Metropolitana

La reubicación geográfica de ciudadanos, grupos, empresas y oficinas públicas y privadas requiere de información que permita considerar circunstancias, condiciones, tiempos y posibilidades.

El sistema de información debe ser de fácil consulta para los usuarios y darles a conocer posibilidades semejantes o equivalentes de reubicación a partir del programa de descentralización de la vida nacional.

Más que resolver un problema técnico, la creación y mantenimiento de un sistema de información necesita la decisión política para llevarlo al cabo y garantizar su utilización y efectiva actualización.

El objeto general del sistema es proporcionar información confiable y oportuna a personas físicas y morales, para coadyuvar a que decidan acciones sobre descentralización y desconcentración de actividades, tanto en la propia ciudad de México como fuera de ella.

En el caso del Distrito Federal y considerando su división política por delegaciones, éstas deberán constituir el entorno particular para el sistema de información delegacional, mismo que con características similares podría crearse en los estados y municipios.

El sistema de información y su correspondiente procedimiento de actualización y consulta demanda una infraestructura administrativa, una red de fuentes de información y comunicación.

La estructura del sistema deberá ser una base de datos generales, a partir de bancos de datos particulares.

II. DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y REUBICACION DE LA ADMINISTRACION FEDERAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

1. Suspensión del Crecimiento de la Administración Federal Centralizada

En los últimos años han sido establecidas unidades administrativas federales en los estados, aumentadas las atribuciones de algunas de ellas, transferidas o trasladadas instituciones a entidades federativas. Sin embargo, el crecimiento de la administración pública federal se ha caracterizado por una franca inflación en áreas centrales.

En la historia administrativa mexicana las instituciones han considerado insuficientes las unidades que las integran, las competencias que les han sido conferidas, los trámites que exigen, las normas que las regulan, los recursos materiales y presupuestales de que disponen o el número de servidores con que cuentan, no obstante en ocasiones carezcan de algo que hacer o su hacer sea irrelevante o contrario al interés general.

Nuevas subsecretarías, direcciones generales —con sus correspondientes direcciones, subdirecciones y jefaturas de departamento—, coordinaciones administrativas y ejecutivas, órganos de asesoría, apoyo o control de gestión, han succionado parte importante de las ampliaciones presupuestales destinadas al sector y se han establecido en el Distrito Federal.

En consecuencia, o la desconcentración es inexistente o son innecesarios tantos órganos centrales.

Frente a las actuales restricciones y condiciones adquieren mayor relevancia requerimientos para la descentralización, desconcentración y reubicación de oficinas, por lo que es primordial impedir en áreas centrales la creación de unidades y plazas, así como la asignación de mayores espacios físicos y equipos.

El programa de descentralización de la vida nacional obliga a revisar la organización central. Disminuidas las atribuciones de los órganos centrales al pasar a las entidades federativas o a los municipios o a las unidades desconcentradas, se impone la simplificación de la administración central federal ubicada en la ciudad de México; habrá unidades administrativas que no requieran el número de empleados con que cuentan y otras sin razón de ser en la organización, al haber sido transferidas sus funciones totalmente. Además, las atribuciones normativas, de coordinación y de control a cargo de los órganos centrales, hacen indispensable introducir cambios para su eficaz cumplimiento.

2. Desconcentración Cabal de la Administración Federal

No obstante los esfuerzos desarrollados en la materia, el proceso de desconcentración administrativa de las instituciones federales está inconcluso.

Facultades decisorias siguen confundiéndose con labores de buzón, la transferencia de recursos es substituida por cargas presupuestales adicionales, unidades centrales están atestadas de funciones operativas, los poderes de la firma y el favor no ceden a los de normatividad, coordinación y control.

En suma, algunas dependencias continúan haciendo como que se desconcentran, órganos regionales como que asumen responsabilidades en su circunscripción y la ciudadanía pretendiendo resolver asuntos de su incumbencia en oficinas seudodesconcentradas, para finalmente recurrir a la ciudad de México.

En este aspecto, la descentralización de la vida nacional implica la desconcentración administrativa federal, mediante el establecimiento de unidades en los estados que, con facultades decisorias exclusivas y recursos suficientes, permitan a los ciudadanos, en su lugar de residencia, atender sus asuntos, recibir los servicios, ejercer sus derechos o cumplir sus obligaciones en forma expedita y cercana de conformidad con las características de la entidad.

Por consiguiente, deben transferirse decisiones de manera completa y no parcial; junto con labores sustantivas es indispensable desconcentrar las de apoyo; los organismos centrales deben ejercer únicamente facultades normativas, de planeación, coordinación, comprobación y evaluación. Cualesquier proyectos han de cimentarse en un principio de confianza, admitiendo la competencia y responsabilidad de la unidad a la cual se otorgan facultades, prescindiendo de controles previos a la decisión, sustitutivos de ésta, o de los excesivos y reiterativos por mero formulismo, pro-

piciadores de la irresponsabilidad.

Dentro de este programa es prioritario proceder a desconcentrar aquellas funciones que por su injerencia y nexos entorpecen el avance en otras ramas; destacan entre ellas las de índole presupuestal. Igualmente, simplificar esquemas orgánicos de unidades centrales, debido a la transferencia de labores operativas a órganos desconcentrados y evitar reproducir en éstos las deficiencias y organización de aquellas.

3. Reubicación Física de Oficinas en el Interior del País

De igual manera, habrán de trasladarse a otros puntos del país aquellas instituciones federales que, de acuerdo a la naturaleza de su objeto social y funciones, carezca de sentido continúen asentadas en la sede de los poderes de la Unión.

Asimismo, se deberá procurar la reubicación de oficinas administrativas y financieras de entidades paraestatales cerca de sus unidades de producción, al igual que evitar la multiplicación de representaciones en la capital del país, el traslado de organismos a ciudades aledañas al área metropolitana o la dispersión y proliferación del aparato público.

El traslado de dependencias centralizadas del ejecutivo federal fuera de la ciudad de México es innecesario si éstas se desconcentran en forma cabal y, consecuentemente, adecuan estructuras organizacionales, plantillas de personal y requerimientos presupuestales al desempeño exclusivo de funciones normativas, de coordinación y de control.

4. Redistribución de Competencias entre los Diferentes Ambitos de Gobierno

Para fortalecer el federalismo es necesario robustecer política, administrativa y financieramente a gobiernos de entidades federativas y municipios, y conferirles

o restituirles atribuciones que pueden cumplir mejor que los órganos federales o que éstos han asumido al través del tiempo, hacerlos copartícipes del desarrollo económico y social con funciones sustantivas y no como simples espectadores, al igual que prescindir de mecanismos subordinadores revestidos de carácter reformador.

En consecuencia, deben revisarse facultades expresamente conferidas a funcionarios federales por la Constitución u otros ordenamientos secundarios, disposiciones o prácticas que desconocen la autonomía de las partes integrantes de la federación, y convenios que transfieren labores operativas a estados y municipios, reservando la normatividad, decisión, coordinación y control a dependencias del ejecutivo federal.

Igualmente, habrán de desterrarse prácticas que confirmen la preeminencia o prepotencia de autoridades centrales y la sujeción de las estatales y municipales, entre otras: separación anticipada al término de su mandato por insinuaciones provenientes del centro; aprobación unánime de reformas y adiciones a la ley suprema, aun las que "federalizan" facultades, y a políticas dictadas desde la capital del país; imitación o imposición exacta de formas y estilos de gobernar y de organización administrativa federales; demandas para la intervención presidencial en asuntos locales; beneplácito del gobierno de la Unión a programas, presupuestos, obras, cuentas públicas e informes de ejecutivos estatales.

Al reasignar competencias se deberán redistribuir fuentes tributarias para apoyar el ejercicio de tales atribuciones, reubicar servidores públicos que han venido desempeñando dichas funciones y adjudicar la infraestructura organizacional y los recursos materiales correspondientes.

Finalmente, podría contemplarse la participación de los estados en la elaboración de aquellos ordena-

mientos federales que determinen o interfieran en la distribución de competencias entre los diversos ámbitos de gobierno, con el objeto de no distorsionar la forma de estado federal en materias como la fiscal, educativa, laboral, conservación del ambiente, de los recursos naturales y del patrimonio cultural y de ordenación de los asentamientos humanos. Asimismo, es preciso lo hagan respecto al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales y definiciones en materia de descentralización, desconcentración y reubicación de la administración federal, creando un ambiente propicio y la infraestructura indispensable para su realización.

5. Aceleración de los Procesos de Descentralización, Desconcentración y Reubicación

Los cambios estructurales descritos exigen reconocer y afrontar posibles obstáculos que entorpecerán la puesta en marcha de las acciones propuestas.

Es preciso tener claro por todos, autoridades y habitantes, los beneficios que se alcanzan. Facilitar la integración de quienes se trasladen a las entidades y convencerlos de las ventajas para ellos, su familia y la sociedad en su conjunto.

Modificaciones relativas a la composición, adscripción o reubicación del personal demandan el apoyo concertado con representantes de los diferentes sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

Resistencias naturales en servidores públicos deben atemperarse, garantizando o mejorando niveles de sueldo, prestaciones y derechos.

Por último, es indispensable simplificar normas y agilizar procedimientos relacionados con la asignación de recursos.

III. DESCENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACION Y REORDENACION DE ACTIVIDADES EN EL DISTRITO FEDERAL

1. Reordenación de Actividades

En tanto las acciones descentralizadoras son encauzadas hacia el resto del país, los esfuerzos en la gran metrópoli habrán de dirigirse a reordenar dentro de su territorio las actividades que continuarán llevándose a cabo.

Deben desecharse posturas centralizadoras en el análisis, interpretación y solución a problemas capitalinos, mismas que tienden a establecer centros únicos de acopio, abasto, distribución, producción, vivienda, educación, cultura, recreación o de servicios públicos, financieros y hospitalarios, al igual que a concentrar reservas ecológicas y territoriales.

El nuevo enfoque deberá propiciar el desarrollo equilibrado de actividades industriales, comerciales y de servicios en todas sus delegaciones, restringiendo aquellas contaminantes o de alto riesgo y obligándolas a observar los ordenamientos vigentes.

Cada circunscripción procurará ofrecer a sus moradores posibilidades de empleo; proveerlos de satisfactores de consumo, almacenaje, habitación, instrucción, cultura, esparcimiento y transporte intrazonal; facilitarles el cumplimiento de obligaciones y ejercicio de sus derechos. Esto es constituir las delegaciones en núcleos de desarrollo comunitario autosuficientes.

La reubicación de instituciones federales puede actuar como elemento catalizador en otros sectores. Es conveniente propiciar se instalen las distintas áreas adscritas a una dependencia o a un sector en la misma demarcación, así como establecer unidades desconcentradas en diversos puntos de la capital para asuntos de interés común.

Es preciso, en consecuencia, abordar con realismo y economía la localización de oficinas públicas a partir de criterios funcionales, para poner término a la dispersión existente que tanto perjudica a la eficacia de la administración y a sus relaciones con el público.

No se trata de postular la construcción de una o varias de las llamadas "ciudades administrativas", sino de introducir, ahora que deberán reponerse los edificios afectados, una dosis de racionalidad. La construcción de nuevos edificios públicos constituye una ocasión para hacer un planteamiento global del tema. Es necesario dignificar las sedes de las instituciones y proceder a su concentración de manera funcional. Criterios de tan sentido común como el de evitar alejar a la periferia los servicios con gran afluencia del público y el de propiciar que los que tienen una permanente relación estén próximos, por ejemplo todos los relativos a la administración de justicia tan seriamente dañados.

Una voluntad de austeridad debe presidir y considerar una serie de acciones, por ejemplo, establecer guarderías, habilitar estacionamientos, garantizar el servicio de transporte colectivo, aprovechar edificios que por sus características deban conservarse. En suma, elaborar un plan global de reordenación de las oficinas públicas en el Distrito Federal y su área metropolitana.

Por último, hay que considerar especialmente la adaptación de los horarios a las necesidades y limitaciones de los habitantes, estableciéndolos en función del mejor servicio, de las menores molestias y de la utilización plena de la capacidad instalada.

Deben implantarse horarios realmente escalonados para el inicio y conclusión de labores; nocturnos y para los fines de semana en la carga y descarga de mercancías, recolección de basura, el mantenimiento, reparación y construcción, al igual que en la prestación

de servicios; evitar en las horas de atención al público la celebración de juntas, acuerdos o ceremonias que impidan sea servido debidamente.

2. Desconcentración Administrativa del Departamento del Distrito Federal

El establecimiento de desarrollos comunitarios integrales exige desconcentrar de modo cabal la administración del Departamento del Distrito Federal en sus delegaciones y desarrollarlas equilibradamente.

Las medidas previstas en su programa de descentralización y desconcentración administrativa deben ampliarse, profundizarse y ponerse en marcha a la brevedad posible. Hasta ahora parece privar la cautela exagerada, la simulación y posturas centralizadoras.

Esta forma organizativa acerca el aparato público a la ciudadanía; favorece su colaboración en el planteamiento y remedio de problemas con aportaciones propias; permite conocer con mayor proximidad la realidad y aspiraciones de los habitantes; propicia celeridad en el despacho de los asuntos; elimina el trabajo rutinario en áreas normativas, y contribuye a perfeccionar la planeación, la coordinación y el control.

Se requiere aumentar responsabilidades de las delegaciones en las materias siguientes: de gobierno, fiscal, registro civil, de la propiedad, el comercio, obras y servicios públicos, protección y vialidad, ordenación territorial, así como en el manejo de personal y de sus recursos materiales y financieros. Igualmente, es indispensable diseminar la presencia del contencioso administrativo.

En suma, las delegaciones deben resolver directamente todos los problemas en el área geográfica de su competencia y participar en la definición de las políticas generales que fija la autoridad central.

3. Descentralización de la Administración Federal en el Gobierno del Distrito Federal

La transferencia de competencias e instituciones de la administración federal a estados y municipios debe hacerse extensiva al Departamento del Distrito Federal.

De igual forma, la transferencia de facultades e instituciones habrá de contemplar la redistribución de fuentes de ingresos, la reubicación de servidores públicos y la adjudicación de inmuebles, maquinaria, equipo, materiales y archivos.

Finalmente, es forzoso promover su intervención en la planeación, programación y prestación de servicios públicos de orden federal, tales como el telefónico y la energía eléctrica. En muchas ocasiones éstos son proporcionados sin conocer siquiera el parecer de las autoridades capitalinas.

4. Participación Ciudadana en el Gobierno y Administración del Distrito Federal

Las transformaciones que vivimos en todos los campos requieren respuestas inmediatas de los gobiernos y de sus administraciones; respuestas que deben quedar enmarcadas por una concepción precisa de la sociedad que queremos, concepción que debe encontrar su origen en la propia sociedad. En consecuencia, ésta debe participar en la definición de la política pública en aras a la realización de los valores que ha decidido. Es fundamental, por lo tanto, determinar los medios para consultar a la sociedad y garantizar que sean atendidas sus demandas, principalmente por la administración.

La democracia representativa es una presencia más teórica que real de los gobernados en el gobierno, en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen; su presencia se torna efectiva al participar en la toma de la decisión, en su ejecución y esencialmente en sus beneficios.

Cada día existe un mayor distanciamiento entre los electores y los elegidos, entre otras causas por la imposibilidad del ciudadano de vigilar a sus representantes, de discutir con ellos, de hacerles conocer su opinión espontáneamente, no la orquestada por los medios de comunicación masiva, de expresarles sus aspiraciones. El ciudadano se percató que elige pero no decide, que se multiplican los intermediarios entre él y sus representantes, que cada vez se aleja más del ejercicio del poder, aun cuando se afirma que el poder es del pueblo y se ejerce por el propio pueblo en su beneficio. Determinar instrumentos para enriquecer la participación ciudadana en la toma de decisiones, en la definición de la política pública, en el control de sus representantes y de la administración, es prioritario.

La participación ciudadana en las delegaciones del Distrito Federal debe estimularse y acrecentarse. Es práctica esencial para acercar gobernantes y gobernados, oportunidad para que estos últimos se interesen e identifiquen con los problemas y medidas adoptadas, exigencia fundamental para legitimar el quehacer público.

Por consiguiente, habrán de fomentarse la participación de los habitantes y el empleo del referéndum y la iniciativa popular en asuntos de interés delegacional e institucionalizar órganos representativos en la adopción de decisiones administrativas y no sólo con funciones consultivas. Sus facultades deben ser determinantes en la aprobación de planes y presupuestos, selección de proyectos de inversión, revisión de cuentas públicas, usos del suelo, supervisión de los servicios proporcionados y atención de quejas y peticiones de conciudadanos.

Al lado de los medios para garantizar la participación de los ciudadanos en las decisiones administrativas, deben analizarse los sistemas para su defensa frente a la administración y los cauces para su intervención en su reforma, para evitar que la reforma ad-

ministrativa sea obra de los administradores para servicio exclusivo de la administración y sus servidores, en lugar de dirigirla a servir a la sociedad.

La democracia política cobra su cabal sentido en la democracia social, pero ambas requieren de la democracia administrativa, noción que debería ser objeto de debate y de realización plena. ¿Cómo alcanzar la democracia política y la social, si se impide la práctica

de la democracia de lo cotidiano?

La tarea es reducir y organizar la desmesura para volver a la escala humana con ciudadanos y no súbditos, con personas y no números. Nuestra ciudad no puede ni quiere ni debe frenar su marcha. Habitantes y autoridades, con acciones articuladas y afán visionario, debemos trabajar para hacerla justa, bella y digna de ser vivida.

COMITE DE RECONSTRUCCION DEL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

SUBCOMITE DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE ACTIVIDADES

Teresa Aznar
Luis Bustamante Valencia
Luis Julián García Pérez
Carlos González Arriaga
Omar Guerrero Orozco
Sergio E. Gutiérrez Salazar
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Kobeh González
Luz Lajous
Martín M. León González
Lauro López Sánchez
Julio Alberto Lujambio Rafols
Gustavo Martínez Cabañas
Emilio Morán Sánchez

Antonio Nieto Ramírez
Alejandro Peniche Alvarez
Renato Pontones Martínez
Rolando Rodríguez y Galván
José Luis Rosas Vaquero
Rafael Ruiz Cordero
José Ignacio Senties Laborde
Jorge Silva Midences
Ramón Sosamontes
Jaime Torres H.
Ricardo Uvalle Berrones
Pedro Valdéz Ruiz
José Ignacio Villanueva
Pedro Zorrilla Martínez

Coordinador:

José Chanes Nieto

Secretario Técnico:

Roberto Gómez Collado