

A mayor desconcentración administrativa mayor concentración política*

JOSE R. CASTELAZO

El presente ensayo es una hipótesis de trabajo en torno a la problemática político-administrativa de México. Es una reflexión y una preocupación que me ha surgido al cabo de los años. Ello ha acontecido por el simple examen de los acontecimientos y por la evolución legal, política y administrativa de la administración pública federal, aunado al papel protagónico que me ha tocado desempeñar en los esfuerzos, tanto teóricos como prácticos, de desconcentración y descentralización de la misma administración.

Con base en esta experiencia, estoy en condiciones de asentar que mientras mayor desconcentración de la administración pública federal exista en los estados de la República, mayor será el control político de la federación con todas sus implicaciones y, por lo tanto, el centralismo seguirá campeando en nuestro país.

Para examinar este planteamiento, propondría desahogar, un tanto apretadamente, un esquema que abarque los siguientes aspectos:

1. Lo que se entiende por desconcentración administrativa de la administración pública federal mexicana.
2. Cómo se desarrolla en la práctica esta desconcentración:
 - a. En la previsión y ejercicio presupuestales;
 - b. En la delegación de facultades;
 - c. En la distribución y control de personal, y
 - d. En la administración del Convenio Único de Desarrollo (CUD).
3. Análisis de las responsabilidades y correspondencias en la desconcentración.
4. La desconcentración como medio de control político central.
5. Un esquema compartido para el futuro.

* Debo agradecer a Alejandro Villalobos, Rosa Isabel Montes, Alejandro Cruz, Omar Saavedra, Juan Carlos Espinosa y Mario Hernández, sus aportes y orientaciones para elaborar este ensayo.

1. CONCEPTO DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO

En lo tocante al concepto de desconcentración, éste se deriva de cómo se manifiesta en los dos ámbitos de la administración pública federal, esto es, en el central y en el paraestatal. Dado que el sector central es el único que puede ejercer funciones de autoridad por delegación del ejecutivo, es el que interesa analizar en este trabajo. No obstante, el sector paraestatal representa, igualmente, una fuente riquísima de investigación en este sentido.

Está dicho, se lleva a cabo en la práctica y ya se ha señalado en múltiples foros, conferencias, publicaciones, que la desconcentración administrativa de la administración pública federal (en este caso la centralizada) cristalizará haciendo confluir varias estrategias.

En primer lugar, la desconcentración concebida como un acto de delegación, mediante el cual una autoridad superior delega en un inferior una suma de deberes y obligaciones para ejercerse, en tanto persistan los motivos que dan origen a tal obligación.

En segundo lugar, se entiende que esta delegación se desconcentra territorialmente, esto es, cuando las dependencias establecen delegaciones en los estados de la República.

En tercer lugar, se reglamenta una desconcentración de facultades en órganos desconcentrados y en puestos específicos a través de los reglamentos interiores de las dependencias, a fin de que las delegaciones en los estados de la República y los titulares de las mismas estén facultados para ejercer sus funciones, su autoridad y así cumplir con sus responsabilidades.

En cuarto lugar, se establece que el personal asignado a las delegaciones presta sus

servicios en la dependencia del ejecutivo federal a la que pertenece y su desconcentración en el estado correspondiente se realiza para el cumplimiento de las labores determinadas.

En síntesis, en México hemos venido entendiendo que la desconcentración de la administración pública federal es territorial, funcional y de personal, para aumentar la eficiencia y la eficacia de las atribuciones de la federación a lo largo y ancho de la República.

2. EL DESARROLLO DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO

Ahora bien, para examinar en la práctica la desconcentración, vemos que se han hecho esfuerzos notables de 1970 a la fecha y esto ha sido así porque resultó imposible para la administración pública federal seguir manejando todos los asuntos y tomando todas las decisiones desde el centro. El país creció no solamente en número de habitantes, sino que se expandió y se desarrolló sectorial y regionalmente.

En este marco, la administración pública federal se enfrentó a una disyuntiva: o delegaba desconcentrando facultades y personal a los estados o perdía capacidad de respuesta. Optó por el primer camino.

Durante muchos años se vivió una especie de confusión, considerando a la desconcentración de la administración pública federal centralizada como un ejercicio de descentralización. Nada tan alejado de la realidad como esto.

Los estados de la República comenzaron a ver y sentir una injerencia cada vez mayor de la federación y, en aras del federalismo, se dio la lucha por preservar su soberanía; primero por medio de los Comités Promotores del De-

sarrollo (COPRODES), después a través del Convenio Unico de Coordinación (CUC), y ahora a través del Convenio Unico de Desarrollo (CUD), instrumentos a los que nos referiremos más adelante.

La federación, por su parte, entendió que no importaba delegar facultades secundarias mientras se conservaran las principales, las cuales consisten —desde mi punto de vista— en la definición y ejercicio del presupuesto federal en los estados, en el control político de la burocracia y en el control de la administración del Convenio Unico de Desarrollo. Esta situación en su conjunto le garantiza a la federación la asignación de los valores del proyecto político nacional no tan sólo en su valor monetario y físico, sino singularmente en su valor ideológico y hegemónico.

Definición, Previsión y Ejercicio Presupuestal

Como se sabe, el Plan Nacional de Desarrollo (elevado a rango constitucional) y la Ley de Planeación que lo sustenta, obliga a programar el gasto público federal en programas sectoriales, regionales y especiales para que se derrame en toda la República.

En la fijación de los programas sectoriales que incluyen no solamente el gasto de las dependencias, sino el de las entidades paraestatales, poco tienen que ver las instancias de los estados. En el terreno de los hechos, los funcionarios estatales cuando mucho pueden opinar a posteriori sobre algunos renglones del gasto público federal en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE). El mayor porcentaje del gasto que se realiza en los estados proviene de la inversión normal y el gasto corriente que realizan las dependencias federales en cada una de las entidades federativas, esto es alrededor del 47 por ciento,

mientras que los recursos comprendidos en el CUD alcanzan solamente alrededor del 15 por ciento. Es claro un predominio federal en inversión estatal, ya que inclusive de los propios recursos comprometidos en el CUD, en general, el 94 por ciento es aportado por el gobierno federal, el 4 por ciento por el gobierno local y el 2 por ciento restante por los beneficiarios de las obras.

Los gobernadores de los estados de la República en escasísimas ocasiones tienen acceso a la información del gasto federal que las dependencias ejercen en sus estados. De esta manera, un estado agrícola, por ejemplo, puede afrontar un problema político serio por desconocer a tiempo el precio de garantía de un producto vital o un estado ganadero puede no prevenir dificultades económicas serias por desconocer cuotas de exportación o un estado petrolero puede sufrir el deterioro ecológico y la inflación galopante por desconocer los planes de producción de PEMEX. Y así podrían seguirse dando ejemplos que no dejan de ser relevantes para medir tan sólo algunas de las consecuencias políticas de la desconcentración.

Facultades de las Dependencias para la Delegación de Facultades a los Estados

Por otra parte, y en este esfuerzo de medir los efectos de la desconcentración de la administración pública federal, conviene analizar los reglamentos interiores de las dependencias del ejecutivo federal. En todas las dependencias está generalizada la figura administrativa de la delegación. En diez secretarías y la Procuraduría General de la República se emplea esta denominación.

En el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, los llamados centros STC que posee revisten las características de dele-

gaciones, además de que tienen a su cargo el control de las delegaciones, gerencias y superintendencias foráneas.

En nueve secretarías existe una unidad administrativa central responsabilizada de coordinar las actividades de las delegaciones y, en su caso, de fungir como enlace entre ellas y el titular de la dependencia.

En la Secretaría de Educación Pública existe una Coordinación General para la Descentralización Educativa y en los estados las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, las cuales, sin embargo, revisten todavía el carácter de delegaciones.

En la Secretaría de Salud hay una Dirección General de Apoyo a la Coordinación Regional y, aunque en algunos estados se ha logrado descentralizar creando servicios estatales de salud, en el resto del país subsisten los servicios coordinados que, no obstante, funcionan como delegaciones porque perdieron con el tiempo el carácter de "coordinación" que estaba estipulado en su origen.

En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hay delegaciones regionales de la Subsecretaría de Hacienda, administraciones fiscales regionales, administraciones regionales de oficialía mayor, subprocuradurías regionales fiscales y delegaciones regionales de la contraloría interna.

En el caso de cuatro secretarías (Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión Social y Reforma Agraria), la desconcentración es fijada por la propia dependencia y no por el presidente de la República a través del reglamento interior.

En el caso de la secretaría de la Reforma Agraria existen —además de la Comisión Agraria Mixta en la que se participa con el gobernador de la entidad federativa y los representantes de los campesinos y pequeños propietarios

en las decisiones de carácter agrario hasta ese nivel— delegaciones agrarias en cada estado.

El caso de la Secretaría de Turismo incluye a las delegaciones estatales y, asimismo, a coordinaciones regionales de las mismas.

Acercándonos al tipo de facultades que abarca la desconcentración territorial a través de las delegaciones de las dependencias, éstas incluyen fundamentalmente los siguientes aspectos:

- Atribuciones relacionadas con la prestación específica de los servicios que brinda la dependencia;
- Trámites para autorizar peticiones;
- Funciones de información, orientación, asesoría y consultoría;
- Actividades de supervisión técnica, inspección y vigilancia;
- Formulación de requerimientos, imposición de sanciones y trámite de inconformidades y recursos administrativos;
- Representación de la dependencia ante el gobierno local y participación en los mecanismos de planeación, coordinación y concertación, y
- Funciones de administración de recursos financieros, humanos y materiales.

Este es, pues, el marco global en el que se desempeña las delegaciones, pero es muy desigual el alcance de la desconcentración en cada caso, ya que todavía se pueden apreciar situaciones en que a las delegaciones no se les ha dotado de plenas facultades, tal es el caso de múltiples asuntos cuyo trámite ha de concluirse en las oficinas centrales. La disparidad existente en la asignación de facultades, evidencia la necesidad de que se definan criterios más precisos en torno al alcance que debe tener la desconcentración y de los mecanismos que se

deben aplicar para que ésta resulte ágil y productiva.

De esta manera, vemos que absolutamente todas las dependencias del ejecutivo federal tienen facultades para desconcentrar decisiones, actividades y personal a cada una de las entidades federativas, situación que sólo por excepción se consulta con los gobiernos estatales y que muchas veces genera irregularidades que se reflejan en la descoordinación, en la duplicidad de gastos o en la incomunicación.

Distribución y Control de Personal Federal

Veamos ahora la forma en que el personal federal está distribuido en la República.

De acuerdo con datos de 1986, el 53 por ciento del total del personal federal está distribuido en la República, mientras que el 46.3 por ciento se encuentra ubicado en el D.F. (estas cifras no incluyen a los 142 mil empleados con que cuenta el Departamento del Distrito Federal ni a los 1,208 del personal de la Presidencia de la República. El reflejo por dependencia sería el siguiente:

- La Secretaría de Gobernación maneja al 15 por ciento de su personal (1,843) en el interior de la República y a 10,440 en el D.F. Tiene un total de 12,287.
- La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene 3,948 empleados, 40 por ciento de los cuales (1,579) están fuera de México y 2,369 en el D.F.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público concentra al 55 por ciento (28,927) de su personal en el D.F.; el resto, o sea 23,667 (45 por ciento) está en los estados.
- Del personal de la Secretaría de la Defensa Nacional (126,959), 76,175, esto es el 60 por ciento, está desconcentrado y

50,784 se encuentra en la capital de la República.

- De los 130,319 empleados de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el 60 por ciento (78,191) se encuentra en las entidades federativas y 52,128 en la ciudad de México.
- En la Secretaría de Comunicaciones y Transportes 77,389 personas (65 por ciento) están en provincia y 41,761 (35 por ciento) en el D.F.
- Para el caso de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, del total de sus trabajadores (12,274), el 20 por ciento, o sea 2,455 se encuentran distribuidos al interior del país y 9,819 están en el centro.
- De los 723,964 empleados de la Secretaría de Educación Pública, el 55 por ciento (398,180) están desconcentrados y 325,784 se localizan en el D.F.
- La Secretaría de Salud concentra al 50 por ciento de sus empleados (49,924) en el D.F., y el resto se encuentra en los servicios coordinados de los estados.
- Respecto a la Secretaría de Marina, de un total de 37,234 empleados, 20,479 (55 por ciento) están desconcentrados y 16,755 en el D.F.
- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social tiene un total de 6,806 (90 por ciento) en la ciudad de México y únicamente 681 en los estados.
- El 30 por ciento de la gente de la Secretaría de la Reforma Agraria (6,375) está en el interior de la República y 15,714 en el centro, lo que hace un total de 22,449.
- De los 6,153 empleados de la Secretaría de Pesca, la mitad (3,076) está ubicada en el D.F.
- Sólo el 10 por ciento (420) de los trabaja-

dores de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal está desconcentrado y los 3,784 restantes se encuentran en la capital de la República.

- En la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de los 22,756 empleados, el 50 por ciento (11,378) está desconcentrado.
- La Secretaría de Turismo tiene el 90 por ciento de su personal (2,928) en el centro y sólo 325 en provincia, haciendo un total de 3,253.
- El 80 por ciento del personal de la Secretaría de Programación y Presupuesto (12,867) está concentrado y 3,216 personas están en las entidades federativas; en total suman 16,083.
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con 1,946 empleados, concentra a 1,849 (95 por ciento) y sólo 97 se encuentran desconcentrados.
- El 10 por ciento (504) del total (5,044) de los empleados de la Procuraduría General de la República está en los estados y 4,540 personas se localizan en el D.F.

Es importante establecer que en cada estado de la República existe una zona militar o varias, según el caso, vgr: Guerrero, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Chihuahua, entre otros (con condiciones muy específicas). Esto es así ya que debido a razones de seguridad nacional el ejército y la armada (que vigilan todas las zonas marítimas del país) obedecen a criterios, lineamientos u órdenes concretos de las Secretarías de la Defensa o de Marina o bien, del propio ejecutivo federal. En la gran mayoría de los casos, los gobiernos estatales no son notificados de las actividades que estos destacamentos militares realizan.

Por otro lado, también conviene destacar que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Eco-

logía es la encargada de administrar las zonas federales que se encuentran en diversas áreas de la República, singularmente en las playas, bosques, selvas, etcétera. Las actividades que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología realiza en estas zonas no son normalmente dadas a conocer a las autoridades locales.

En lo tocante al nombramiento de los responsables de las delegaciones en los estados, éste casi siempre se hace en forma concertada entre el titular de la dependencia y el gobernador de la entidad, ya sea que uno u otro proponga al o a los candidatos idóneos para el cargo de delegado, mas no debe perderse de vista que es el titular de la dependencia el que tiene la autoridad legal para nombrar o remover libremente a su colaborador, puesto que es su delegado.

Volviendo a la cifra original, se puede apreciar claramente una voluntad desconcentradora de la administración pública federal, puesto que ya más empleados están fuera del área metropolitana de la ciudad de México. No obstante ello, esta mayoría se sigue sintiendo parte integrante de la federación, ya que tiene un trato laboral diferente a los empleados estatales o municipales y como de hecho recibe mayores privilegios, se consideraría mermado en sus derechos si perteneciera a la plantilla del personal del estado.

Adicionalmente, y en este orden de ideas, trasladar formalmente al personal de la federación a los estados supondría desmembrar las filas de la organización sindical y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTE), puesto que pasaría al ámbito de poder de las autoridades locales el 63.7 por ciento del total de la burocracia. Esto no solamente tendría implicaciones de orden político por el control que existe sobre las filas de los sindicatos del gobierno, sobre todo alteran-

do la configuración de las fuerzas en el ámbito sindical burocrático a nivel nacional, sino que también pudiera verse económicamente dañada la fuerza de los sindicatos burocráticos y de su central, al dejar de percibir más del 50 por ciento de las cuotas de los trabajadores.

En otro tipo de reflexión, los estados tendrían que desarrollar servicios de seguridad social semejantes a los del ISSSTE y FOVISSSTE, a fin de atender alrededor de 800 mil empleados que con sus familias representan 4 millones de derechohabientes y esta consideración es muy factible que frene esfuerzos de descentralización y aliente en cambio la estrategia de la desconcentración.

En este camino, habría que readaptar las leyes laborales de carácter burocrático para que en los estados se implantaran ordenamientos semejantes en origen y alcance a los contenidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Administración del Convenio Unico de Desarrollo

Echemos un vistazo ahora a la cuestión de la administración del Convenio Unico de Desarrollo.

Como sabemos, los objetivos del Convenio Unico de Desarrollo (CUD) están encaminados a racionalizar el gasto público federal y estatal que se realiza en las entidades federativas, conciliando la atención a las prioridades nacionales y locales.

La administración del CUD a nivel nacional está encargada a la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien la ejerce en cada estado a través de su delegación.

La administración del CUD se opera en el seno de un Comité de Planeación de Desarrollo Estatal, conocido por las siglas de COPLADE. A este comité concurren la federación y el es-

tado. El delegado de la SPP es el secretario técnico del comité y el coordinador del COPLADE es el funcionario representante del estado, ya sea el secretario de finanzas, el tesorero o el de planeación y desarrollo, según sea el caso y la decisión del gobernador.

El procedimiento que se autoriza para administrar el Convenio Unico de Desarrollo en términos generales es el siguiente:

- Se refiere exclusivamente a gasto de inversión no a gasto corriente;
- Se aplica exclusivamente a planes que apoyen el desarrollo estatal;
- A partir del plan, la federación autoriza el gasto global a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- Con tal autorización, la delegación de SPP aprueba el ejercicio del gasto;
- Con la aprobación de SPP, el gasto es ejercido por el estado;
- El dinero nunca pasa por la tesorería del estado, sino que en un banco corresponsal del Banco de México se liberan los recursos mediante cuenta por liquidar, autorizada por el coordinador de desarrollo regional del COPLADE, por el delegado de SPP y por el ejecutor, ya sea de la federación o del estado;
- La responsabilidad, sin embargo, es siempre del estado.

Por otra parte, el gasto invariablemente se orienta a prioridades estatales y nacionales, como ya se apuntaba, a través de los siguientes programas:

- De desarrollo regional, que tiene dos contenidos: el gasto etiquetado que es para atender las prioridades nacionales (educación, salud, alimentación, comunicacio-

nes, etcétera), y el gasto distribuible o no etiquetado que se define en el estado;

- Los programas regionales de empleo que se definen conjuntamente entre la federación y el estado, y
- Los programas especiales, como los de la Frontera Norte, Mar de Cortés, Sureste, Zonas Áridas y Zona Metropolitana, que también conllevan una definición conjunta entre la federación y los estados participantes.

En su conjunto, hay una tendencia a aumentar el gasto distribuible sobre el gasto etiquetado, aunque, como se puede apreciar, la orientación se "amarró" por la federación al darle a la delegación de SPP prácticamente la definición de lo distribuible y al otorgarle la firma de autorización de las cuentas por liquidar.

No obstante ello, los avances que ha tenido el Convenio Único de Desarrollo son una buena muestra de lo que se puede lograr mediante la coordinación y la concertación de acciones, ideas e intereses, al grado que ya algunos estados como Nuevo León, Tabasco, Baja California Norte y Sonora han incluido en el CUD, es decir en el COPLADE, el gasto de todas las dependencias federales tanto de inversión como corriente y de esta manera se deja al estado tener mayor participación en las decisiones que en su territorio son efectuadas por la federación, así como en orientación del presupuesto y ejercicio del gasto.

Como puede apreciarse, en última instancia la federación sigue tomando las decisiones fundamentales porque, tal y como acontece, se pretende apoyar a la descentralización mediante el CUD pero en una forma gradual, con el propósito de que el estado desarrolle una capacidad administrativa y política para manejar

recursos y con el fin de que la federación no suelte las riendas de la conducción del desarrollo nacional.

Otra cosa que se advierte revisando la administración del CUD, es que tiene un carácter bilateral porque en la definición y operación del COPLADE participan al cincuenta por ciento el estado y la federación.

En síntesis, a pesar de que en la administración del CUD todavía se percibe un claro predominio de la federación, también se postula una voluntad descentralizadora que esperamos vaya "cuajando" con el tiempo.

3. RESPONSABILIDADES Y CORRESPONSABILIDADES EN LA DESCONCENTRACION

Ante esta serie de apuntamientos, tenemos pues que el primer problema en materia de desconcentración que tiene la administración pública mexicana para resolver en los próximos años, es el de plantearla, en serio, como una estrategia que exige responsabilidades unilaterales para la federación y corresponsabilidades entre esta y los gobiernos locales.

En materia de responsabilidades unilaterales me permitiría destacar lo siguiente:

- Fijar, por acuerdo específico del ejecutivo federal, los criterios a que deban sujetarse las dependencias para desconcentrar. Ello evitaría, por ejemplo, tener coordinaciones regionales y delegaciones coexistiendo y, por lo tanto, embrollando los problemas.
- Otra responsabilidad sería fijar las competencias federales de cada dependencia, así como las que se puedan compartir con los estados o los municipios y, también, las que deban sujetarse exclusivamente a

las competencias locales. Ello aclararía las facultades de la federación, de los estados y de los municipios en una materia determinada y, además, decantaría el carácter de la desconcentración para favorecer la descentralización.

- Una responsabilidad más de la federación consistiría en decidirse a que el presupuesto federal a ejercerse en los estados fuera sancionado por el congreso local y administrado a través del COPLADE.

Asumiendo tan sólo éstas tres responsabilidades, pienso que la desconcentración dejaría de ser un ejercicio tan desordenado, con tantos hilos sueltos y con tan grave ausencia de criterios.

La situación actual debe superarse a corto plazo, ya que las circunstancias de la situación demográfica y del desarrollo económico nacional exigen que estados y municipios se involucren totalmente en la tarea gubernamental.

Por lo que respecta a las corresponsabilidades, éstas podrían definirse en los siguientes campos:

- Que los gobiernos de los estados y de la federación determinen, por dependencia, la organización de la delegación correspondiente, las facultades que va a ejercer en el estado, el número de personal y las características del mismo, para que de este ejercicio se puedan prever y resolver las implicaciones políticas, económicas, sociales y culturales que conlleva la presencia de la dependencia federal en un territorio estatal.
- Que la designación de los responsables de las delegaciones esté expresamente reglamentada, para que el titular de la depen-

dencia y el del gobierno estatal nombren al delegado conjuntamente.

- Que el gasto de inversión y corriente de las delegaciones sea sancionado por el congreso del estado y que su administración se ejerza con la previa participación del COPLADE.
- Que el gobernador del estado, en su informe anual al congreso local, dé cuenta de las actividades realizadas por las dependencias federales ubicadas en el estado.

De esta manera, pienso que el gobierno local se involucraría en el ejercicio del gasto público federal en el estado correspondiente e iría ganando espacio para lograr gradualmente la tan anhelada descentralización.

Si el gobierno local persiste en la actitud de dejar que la federación haga y deshaga, flaco favor le estará haciendo a la administración pública en lo general y a la administración estatal en lo particular y, sobre todo, a los esfuerzos de democratización que lo urgen a este país, a través de la gestión administrativa.

4. LA DESCONCENTRACION COMO MEDIO DE CONTROL POLITICO CENTRAL

Vistas las cosas desde una perspectiva realista y pragmática, la desconcentración administrativa de la administración pública federal se puede interpretar como un medio para fortalecer el control político del centro.

Lo anterior no pretende constituir de ninguna manera una aseveración temeraria, sino lo que persigue es señalar hechos que se contraponen a los dichos y a la buena voluntad que puede haber de parte de los gobernantes.

En efecto, mucho se ha hablado de las bon-

dades de la desconcentración y poco de sus implicaciones políticas, por ello es importante destacarlas, ya que ayuda al ejercicio de racionalidad y orden que debe existir en todo esfuerzo político-administrativo.

Alrededor de esta cuestión propondría hacer una reflexión que muestre a la desconcentración como un medio de control político central. En este sentido, me referiré a los puntos que considero son los más relevantes sobre el particular:

- La desconcentración administrativa es un medio de control político porque en su conjunto constituye un poder real de la federación en los estados, al margen de las decisiones de política local.
- El control político se logra por la vía del poder de nombramiento que tienen los titulares de las dependencias, también muchas veces al margen de lo que opinen los gobernadores.
- El control político se logra por el poder del pago al personal federal que presta sus servicios en las dependencias, derivándose de ello una lealtad que estos trabajadores le tienen a la federación puesto que de ahí es de donde comen.
- El control político se logra por la vía sindical, provocando muchas veces que se sobrepongan poderes extra-constitucionales a las decisiones del estado (vgr. SNTE, SNTPEMEX).
- El control político se logra porque la federación tiene el poder real de invertir o no invertir en el estado.
- El control político se logra por el ejercicio de una autoridad federal, que muchas veces se contrapone a las decisiones del estado.

Así las cosas, la desconcentración puede supeditar al gobierno del estado, a la toma de decisiones en las que puede no estar totalmente de acuerdo y de esta manera es posible que un estado sucumba ante el empuje federal, modificando en ocasiones su entorno socio-económico y político como ha sucedido en los casos de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Banco Nacional de Crédito Rural, Petróleos Mexicanos, Secretaría de Turismo, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, sólo por mencionar algunos.

Para quien colabora en la federación, la tentación de centralizar es muy grande y muchas veces los titulares de las dependencias estiman que si desconcentran, descentralizan, pero, paradójicamente, si se desconcentra bien, más bien se sofisticaba el control político y la centralización. Por ello, es necesario entender que dada la confirmación del sistema político mexicano que favorece a un ejecutivo federal fuerte y dadas las condiciones en las que se encuentra inmerso el país, es indispensable pensar en un esquema compartido para el futuro.

5. UN ESQUEMA COMPARTIDO PARA EL FUTURO

En 1934 se promulgó el código sanitario que sostenía la tesis de que la unificación, coordinación, cooperación de los servicios sanitarios en la República era una cuestión de interés público y por ello facultaron al entonces jefe del Departamento de Salubridad Pública para celebrar convenios, en nombre de la federación, con los gobiernos locales y municipales. El objetivo principal era lograr la aplicación de una política sanitaria general en la República, la observancia de principios técnicos uniformes

en las actividades federales, locales y municipales; la unificación de los procedimientos que seguirían las autoridades sanitarias en toda la nación y, en suma, conseguir las finalidades de orden sanitario para asegurar el bien público. Así, se crearon servicios sanitarios coordinados con personalidad jurídica propia. Para 1934, cinco estados celebraron el convenio con la federación; en 1936 se sumaron siete más y, en 1937, ya estaban establecidos en 22 entidades federativas. Para 1939 ya existían en toda la República.

Esta era una forma de ver la cuestión nacional en aquella época que postulaba, a mi juicio, una tesis espléndida: la administración pública integrada.

Actualmente, el proceso de descentralización de la vida nacional no ha cobrado importancia en lo que a la administración pública federal se refiere. Únicamente dos dependencias, Salud y Educación, han emprendido el proceso gradual; con mayor fuerza, a mi modo de ver, en la Secretaría de Salud que en la de Educación. En Salud se crean servicios estatales de salud a población abierta, mientras que en Educación apenas se crean unidades de servicios educativos a descentralizar.

Pienso que se debe ser mucho más agresivo en el proceso, utilizando la estrategia de los servicios coordinados.

Es necesario reconocer que existen competencias exclusivas de la federación en todos los terrenos de la administración pública, precisamente para preservar la independencia, la soberanía, la libertad y la democracia de la nación. También es preciso reconocer que existen competencias de orden exclusivamente estatal para preservar la libertad y la soberanía de cada entidad federativa y, por último, es necesario reconocer las competencias de orden exclusivamente municipal para preservar la auto-

mía y la libertad en este ámbito de la organización política básica del país.

Nada impide que se trabaje en forma coordinada para integrar los tres ámbitos de gobierno. El esquema de la coordinación es útil en todos sentidos, ya que permite a través de un solo órgano administrativo atender competencias federales, estatales y municipales, respetando nuestro orden constitucional y eficientando la administración pública.

En esta estrategia, el estado y el municipio ganan capacidad política y administrativa y desarrollan, al mismo tiempo, las condiciones para que asuman plenamente sus facultades y entonces se pueda hablar de una verdadera descentralización.

En otras palabras, lo que propongo está inmerso en el sentido común:

- Servicios coordinados que incluyan a los tres ámbitos de gobierno;
- Pagados en forma tripartita por la federación, los estados y los municipios cuando esto sea posible;
- Todas sus decisiones tendrían que entrar al seno del COPLADE para su discusión y aprobación;
- Se tendería a uniformar las condiciones generales de trabajo y las leyes laborales correspondientes;
- Se tendería a uniformar las condiciones de seguridad social en forma equitativa;
- Se tendería a capacitar y desarrollar las estructuras para la descentralización.

Si queremos avanzar, y debemos hacerlo urgentemente en la descentralización de la vida nacional, habremos de dar el paso hacia la coordinación, precisamente con el fin de compartir el futuro, de compartir riesgos, las in-

versiones, los resultados, las responsabilidades, de compartir el trabajo.

Evidentemente que esta propuesta no es original ni es exclusiva de México, pero es muy probable que en tanto no se pueda descentralizar por las razones que sean, nos podemos coordinar para atender la salud, la educación, la vivienda, las comunicaciones, el turismo, el campo, la industria, el comercio y todas las

actividades que el gobierno, no importando nivel, debe atender para corresponder a la confianza depositada en los gobernantes por el pueblo.

Esta es, pues, la proposición que encuentro más adecuada para aplicarse en el corto plazo, en tanto se clarifica más el futuro de la nación en el terreno de la administración pública.