

Burocracia federal en los estados de la República. Descentralización o desconcentración*

SERGIO ELIAS GUTIERREZ SALAZAR

Centralización y descentralización han sido, por igual, en sus respectivos tiempos, políticas fundamentales del gobierno mexicano. La distancia conceptual entre una y otra, así como la notable diferencia entre sus fines prácticos, no ha impedido que ambas acrediten un importante sitio en el curso de la historia nacional. La primera de ellas imperó con la idea de salvaguardar la unidad del mando político, inhabilitar movimientos separatistas en el territorio nacional y consolidar un régimen independiente y soberano. La segunda cumple actualmente un propósito de reivindicación con la tradición republicana y los principios del federalismo, dando por hecho y cierto que su contraparte centralizadora agotó las posibilidades para la integración nacional.

A partir de la segunda década de este siglo, la transformación de la sociedad mexicana en todos los campos de su manifestación urbana,

rural, laboral, educativa, cultural, política, industrial y económica impuso, junto a otros cambios en la política del Estado, el de la reversión de tendencias y conductas centralistas porque, en efecto, éstas distorsionaban el desarrollo equilibrado del proceso por el que dicha transformación debería asegurar la viabilidad del proyecto nacional.

Con mayor énfasis del que desde entonces concedieron las administraciones del gobierno federal y con la distinción de ser la primera en esforzarse por hacer un planteamiento integral de la descentralización, la presente gestión gubernamental advirtió la necesidad de no postergar más la materialización de la misma.

El diagnóstico inicial señaló abiertamente el obstáculo en que se habían convertido las mentalidades centralistas, en cuanto se afectaba la democracia, se profundizaba la desigualdad y se imposibilitaba el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país.

En lo político, esto obligaba a considerar la revisión y redistribución de las competencias

* Agradezco la colaboración de Jaime Cortés García Granados por su participación en la elaboración de este ensayo.

entre las tres instancias de gobierno; en lo económico, una redistribución geográfica mas equitativa de las actividades productivas; en lo administrativo, la revisión de competencias para propiciar el equilibrio de facultades y funciones entre las tres instancias de gobierno; respecto de la vida cultural y educativa, el propósito de fortalecer la identidad cultural de las regiones y de proporcionar a éstas las oportunidades de su enriquecimiento.¹

Desde esta perspectiva, podría afirmarse entonces, considerando especialmente el propósito de redistribuir competencias entre los ámbitos de gobierno, que se trataba en realidad de descentralizar y no simplemente de desconcentrar.

Al respecto, conviene recordar la diferencia básica entre una y otra categoría: la desconcentración implica la conferencia de competencias o el traspaso de facultades propias de los órganos centrales a sus órganos periféricos, mientras que la descentralización conlleva el hecho de que las facultades que se confieren o traspasan de los órganos centrales queden en poder de órganos o entes con personalidad distinta a la de aquéllos, ajenos desde luego a la jerarquía administrativa de origen.²

Sin embargo, el conjunto de programas de dependencias y entidades de la administración pública federal, que hubieron de requerirse en los últimos años para concretar la idea prevista para la descentralización, quizá no hayan sido tan apegados como se quisiera al concepto estricto de ésta categoría; la gran mayoría de las medidas o proyectos de descentralización del gobierno federal han sido, cuando más, movimientos de desconcentración.

¹ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. SPP. Págs. 393-395.

² Véase: Domínguez Alcahud, J. Desconcentración, Descentralización y División Territorial. Ed. INAP. Serie Praxis No. 32. Págs. 7-11.

Algunos de estos movimientos, concesión de facultades de órganos centrales a unidades regionales o estatales, parecen incluso no haber llegado a ser sino simples actos de delegación revocable y transitoria de ciertas funciones de la gestión administrativa. Ciertamente, han generado un incremento notable en los índices de eficacia, en cuanto la prestación del servicio público ha ganado rapidez, agilidad y flexibilidad pero, con todo, no puede decirse que hayan resuelto la originaria voluntad de descentralización.

El proceso de fortalecimiento a los órganos desconcentrados de la administración pública federal, en estados y regiones particulares del país, no afectó hasta ahora, como no puede esperarse que suceda por este camino, la distribución de competencias y de poder público entre los ámbitos de gobierno. Hemos observado, sí, una relevante extensión territorial de la autoridad y mando central hacia la periferia, que nada tiene que ver con la descentralización.

Por lo pronto, no está a nuestro alcance la posibilidad de confirmar o desmentir con bases exhaustivas tales afirmaciones; sería necesario revisar uno a uno los casos de transferencia de funciones a órganos regionales o periféricos; identificar la relación de éstos con la propia administración central o bien con distinto ámbito de gobierno; evaluar la trascendencia de funciones delegadas y, en general, verificar por cantidad y calidad qué ha sido más recurrente, si la desconcentración o la descentralización. Daremos por hecho, como hipótesis, que ha sucedido predominantemente lo primero.

Desde luego, merecería un tratamiento particular el análisis sobre los alcances y realidades de la reforma al artículo 115 constitucional del año de 1982, a través de la cual se ampliaron significativamente las competencias de los gobiernos municipales.

En esta oportunidad queremos exclusivamente llamar la atención sobre lo que pueden significar, en relación con esta cuestión, los índices de crecimiento de la burocracia federal en los estados de la República.³

Para 1981, el total de servidores públicos adscritos a dependencias y entidades de la administración federal, que desempeñaban su tarea en alguno de los estados de la República y no en el Distrito Federal, ascendía a un número global de 874,692. En la perspectiva de los programas de descentralización podría suponerse en aquel tiempo la reducción de este índice o cuando menos un crecimiento moderado, en virtud de que algunas de las funciones de las que eran responsables estos trabajadores presuntamente pasarían a manos de servidores públicos de los estados y municipios.

Se entiende que la descentralización debería, en su caso, hacer crecer las particulares administraciones de los otros dos ámbitos de gobierno y no la del orden federal en las circunscripciones territoriales de aquéllos.

Sin embargo, para 1986 la administración central hizo crecer hasta en número de 1'245,530 el total de sus trabajadores en los estados del país; esta cifra representa un índice de 42.39% de aumento, respecto del dato consignado para 1981. En comparación, el índice de crecimiento de la burocracia federal que presta sus servicios en la ciudad capital del país, durante el mismo periodo, fue sólo del orden de 9.48%.

³ Para todas las cifras mencionadas al respecto se consideró la estadística sobre trabajadores amparados bajo el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Dado que no todos los servidores públicos federales se encuentran afiliados a este régimen, como pueden ser por ejemplo los trabajadores de Petróleos Mexicanos, caben variables que no obstante estimamos secundarias para los efectos de este análisis. Fuente consultada: Agenda Estadística 1986, ISSSTE. Coordinación General de Planeación, Jefatura de Servicios de Actuaría y Estadística.

En clara evidencia de desconcentración o de simple acercamiento de la administración central a la provincia, que no de descentralización de funciones de la misma, la burocracia federal creció cuatro veces más en el interior del país que en la ciudad de México. Con la descentralización se esperaba, en contra, que disminuyera el número de servidores públicos federales en estados y municipios o bien la transferencia de su adscripción a los gobiernos de éstos, toda vez que el proyecto originario preveía para los mismos la ampliación de competencias y facultades hasta entonces en poder de la administración central.

De manera particular, cabe destacar el hecho de que en territorios como los del Estado de México y Nuevo León el crecimiento de la burocracia federal alcanzó índices verdaderamente desproporcionados e incongruentes con la teoría de la descentralización, aunque absolutamente consecuentes con la desconcentración. En el primero de estos estados trabajaban 15 mil servidores públicos federales en 1981; para 1986 eran ya más de 100 mil. El índice de crecimiento fue del orden de 575%.⁴ En el caso de Nuevo León se registró un incremento de más del 150%.

Contradictoriamente, se presume que son precisamente en estos dos estados del país donde las condiciones socioeconómicas, políticas, geográficas y administrativas hacen más viable el propósito de la descentralización. Ahí, no obstante, puede apreciarse con mayor amplitud

⁴ Debe, no obstante, considerarse que en cierta forma influyó en este índice de crecimiento el hecho de que un número importante de servidores públicos federales, residentes en zonas conurbadas del Estado de México con el Distrito Federal y que prestan sus servicios en la administración central, han pasado a ser considerados en la estadística como burocracia federal en ese estado, sin que realmente desempeñen su función en él. Es decir, radican en el Estado de México, pero en realidad trabajan para los órganos centrales de la administración federal.

**SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES
EN LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA**

ESTADO	1981	1986	DIFERENCIA	%
Aguascalientes	11 205	14 302	3 097	27.63
Baja California Norte	22 802	29 562	6 760	29.64
Baja California Sur	13 402	16 860	3 458	25.80
Campeche	11 673	13 938	2 265	19.40
Coahuila	34 503	45 012	10 509	30.45
Colima	8 392	11 352	2 960	35.27
Chiapas	38 391	56 114	17 723	46.16
Chihuahua	30 773	38 851	8 078	26.25
Durango	37 036	42 348	5 312	14.34
Guanajuato	50 369	55 592	5 223	10.36
Guerrero	51 506	58 768	7 262	14.09
Hidalgo	28 198	41 282	13 084	46.40
Jalisco	42 865	57 957	15 092	35.20
México	15 083	101 532	86 449	573.15
Michoacán	43 056	64 041	20 985	48.73
Morelos	22 519	26 134	3 615	16.05
Nayarit	15 228	21 489	6 261	41.11
Nuevo León	25 149	63 640	38 491	153.05
Oaxaca	43 988	57 302	13 314	30.26
Puebla	34 615	47 074	12 459	35.99
Querétaro	14 926	19 061	4 135	27.70
Quintana Roo	10 483	13 802	3 319	31.66
San Luis Potosí	24 466	36 895	12 429	50.80
Sinaloa	46 016	55 408	9 392	20.41
Sonora	28 903	36 163	7 260	25.11
Tabasco	18 378	22 201	3 823	20.80
Tamaulipas	48 101	60 959	12 858	26.73

ESTADO	1981	1986	DIFERENCIA	%
Tlaxcala	10 761	16 942	6 181	57.43
Veracruz	58 205	76 735	18 530	31.83
Yucatán	18 188	23 367	5 179	28.47
Zacatecas	15 512	20 847	5 335	34.39
TOTAL	874 692	1 245 530	370 838	42.39

Fuente: *Agenda Estadística 1986*. ISSSTE. Coordinación General de Planeación. Jefatura de Servicios de Actuaría y Estadística.

la tendencia hacia la desconcentración como forma de mera extensión del poder central y de sus competencias hacia la periferia. Persiste, sin duda, el problema de la redistribución de poder y de la descentralización misma, junto con un problema de entendimiento y confusión acerca de si ésta en México no significa más que la desconcentración del personal público.

Dando por cierta, pues, la preminencia de movimientos de desconcentración sobre voluntades y hechos de la descentralización, se impone entonces preguntarnos de manera consecuente si en realidad tiene sentido federalista el saldo estimado por la propia administración federal, en relación con su propósito de evitar prácticas y mentalidades centralistas.

Habrá que recordar, al respecto, que lejos de estar en oposición con la centralización, la desconcentración es una condición moderna para el ejercicio de la misma. La desconcentración no es sino una medida destinada a ocultar la persistencia de la centralización, psicológica y socialmente capacitada, para atenuar sus rigores y sus daños.⁵

⁵ Véase: Burdeau, George, *Tratado de Ciencia Política*. Tomo II (El Estado), volumen II (Las Formas del Estado). UNAM. Págs. 45-48.

En el campo de la ciencia administrativa no podríamos, tal vez, hacer una reflexión tan radical, estando a la vista que el proceso vigente de desconcentración en nuestro país ha producido significativos logros en la gestión gubernamental y en las condiciones para que ésta sirva eficazmente a los planes y programas de modernización y simplificación administrativa. Con todo, insistiremos en el hecho de que es necesario recuperar el sentido vital del federalismo y la descentralización de la vida nacional: redistribuir competencias del poder público y eliminar la excesiva tutela de agentes del mando central sobre ámbitos de gobierno estatal y municipal.

Si se mantiene la resistencia a la redistribución de poder y a la descentralización, entonces tendrá ineludiblemente que acelerarse la desconcentración para que, a su vez, ésta asegure la eficiencia de la centralización. Cada vez de manera más evidente, el gobierno federal se conducirá hacia el gigantismo, multiplicará su estructura orgánica en la periferia y generará costos económicos y políticos tan innecesarios como insoportables para su propio régimen financiero. En los estados y municipios esta tendencia generará en definitiva, más pronto

que tarde, un fenómeno de animadversión política que ya se expresa de algún modo y de manera particular en entidades del norte del país.

Cabría interrogarnos hasta dónde el sistema en su conjunto podrá tolerar la desconcentración como herramienta para hacer prevalecer el centralismo y hasta qué límite, entre tanto, podremos enfrentar el dispendio de la oportunidad histórica para aplicar los presupuestos del federalismo.

A los principios de la voluntad tendrán que sumarse, por necesidad, en cuanto arribemos a esta frontera, actos precipitados y violentos de descentralización, que quizá ya para entonces estén disasociados de su esencia y de las ventajas democráticas que hoy se estiman de la redistribución de competencias entre los ámbitos de gobierno.

Con todo, subsiste en nuestro tiempo la ocasión todavía propicia para iniciar con firme decisión y prudencia un proceso de descentralización gradual, progresiva y diferenciada.

Progresiva en cuanto atienda la transferencia de facultades no por un acto que de una sola vez y para siempre resuelva el caso, sino que de manera sucesiva y paulatina vaya haciendo concurrir las funciones de los ámbitos de gobierno en tareas comunes, concretando, en orden de prioridad y factibilidad, las materias a

descentralizar de la administración central.⁶ Diferenciada en tanto sea desigual y procure la exclusiva transferencia de las funciones que en realidad requiere cada estado en particular.

En sentido contrario de esto último ha incurrido el proceso vigente de desconcentración. Las facultades de los órganos desconcentrados de las dependencias de la administración pública federal son idénticas en cada estado de la República, como si fueran iguales, por ejemplo, las condiciones naturales para la pesca en Coahuila que en Sinaloa o las perspectivas de la industria en Nuevo León que en Oaxaca.⁷

Se requiere, en síntesis, una fórmula de transición hacia la descentralización integral que sustituya progresivamente a los movimientos de desconcentración y que vea por el resurgimiento cabal de autonomías locales. Que atienda el justo reclamo de los grupos de interés por su defensa y que cuide de deshacer compromisos de cacicazgo que se complacen con el centralismo. Es importante y preferible anticipar esta decisión a esperar que, por propia iniciativa de protesta, los poderes políticos locales disputen el poder al centro.

Sirvan estas notas como apunte de una breve reflexión que quiere, como otras tantas, mover al ejercicio objetivo de la conciencia sobre nuestros retos y compromisos de transformación social.

⁶ El caso de España es un buen ejemplo de cómo este proceso amplía la concurrencia de los órdenes de gobierno en funciones comunes, pero con distinción territorial, sin que por ello se presenten fenómenos de duplicidad y dispendio de recursos. Véase: Fernández, Viegas, et. al. La Constitución de la Monarquía Parlamentaria, Ed. FCE. México, 1983.

⁷ Véase: Diario Oficial de la Federación. Colección de los Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración Pública Federal. Agosto de 1986.