

## **Municipio y Descentralización: Alternativa para el Desarrollo Regional**

**Javier Delgadillo Macías•**

La administración pública a nivel nacional se enfrenta a decisiones distintas en ámbitos geográficos diferenciados por el tamaño y la jerarquía de los niveles de integración espacial: el conjunto de la nación, los estados, las regiones, los municipios y aquellos casos de excepción metropolitana como la ciudad capital.

La característica dominante de esas decisiones es el permanente aislamiento entre los objetivos nacionales y aquellos que tienen recurrencia a los niveles subnacionales y del ámbito local o municipal. Esta situación motiva acciones que buscan atenuar los efectos centralizadores de decisión global, en favor de los intereses regionales y locales de la sociedad.

### **El papel del estado en las acciones para la descentralización**

El centralismo es una cuestión tradicional de nuestro Estado federal que hoy en día se encuentra enfrentado a fuertes presiones. Estas se organizan tanto en las comunidades territoriales con demandas por descentralización política territorial como también dentro del propio aparato estatal que busca, derivado de presiones que antes desco-

---

• Investigador del Área de Estudios sobre Desarrollo Regional del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

noía, formas más eficientes y concretas de acción, tal es el caso de las ofertas de descentralización administrativa, en boga por diversos rincones del país.

Los planteamientos en torno al *fortalecimiento del federalismo* o en torno a propuestas de *regionalización* suscitan interrogantes dirigidas a una cuestión de fondo: la organización de la sociedad y sus consecuencias en relación con la formulación de políticas y posibles modalidades de planificación.<sup>1</sup>

La demanda social es presión organizada que va en aumento, en una proporción directa a la agudización de los problemas derivados del patrón esencial de concentración territorial y centralización de la administración y de las decisiones políticas esenciales, que han tenido su contraparte en cuanto a demandas de solución, por parte de las regiones, los estados y los municipios del país.

La situación anterior se enmarca en los antecedentes de dos modelos teóricos básicos de la organización del Estado, que en México determinan en tiempo y espacio las modalidades de organización y acción del binomio Sociedad-Estado: el modelo de organización territorial y el modelo de organización funcional.

De acuerdo a Frido Wagner,<sup>2</sup> el modelo de organización territorial, una única unidad administrativa realiza, en principio todas las funciones públicas que se dan en un territorio determinado. En ese territorio se observa una concentración absoluta de todas las funciones, aunque limitadas a la misma frontera espacial. Este modelo se basa en corporaciones territoriales, es decir, corporaciones que atienden el cumplimiento de las funciones públicas a cargo de unidades administrativas organizadas territorialmente.

El modelo de organización funcional presupone, en cambio, una organización espacial para cada función específica; dicha organización se orienta en un enfoque sectorial: lo determinante es la función individual no el conjunto de las funciones.

De estas dos posiciones teóricas de la organización del Estado se deriva la ambigüedad de los términos descentralización y centralización y/o desconcentración y concentración.

<sup>1</sup> Boisier, Sergio. "Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público", en *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*, Cuadernos ILPES, núm. 32, ILPES-CEPAL-ONU, Santiago de Chile, 1987, p. 10.

<sup>2</sup> "Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben", citado por Gerhard W. Wittkömper, en "Una mayor descentralización de las decisiones políticas" *Revista Contribución*, 2786, pp. 64-65.

Cuando se habla de descentralización espacial lo que está en juego son las órbitas de competencia de las corporaciones territoriales del nivel inferior; en cambio, cuando se trata de descentralización objetiva se piensa en una mayor independencia de los entes administrativos recurriendo, por ejemplo, a entidades, corporaciones, fundaciones, etcétera, a las que se transfieren ciertas funciones para una comunidad determinada. Igualmente equívoco es el concepto "desconcentración": una desconcentración espacial significa que los servicios públicos se presentan con mayor proximidad local; una desconcentración objetiva, en cambio, implica una mayor concientización del problema de los servicios públicos por ejemplo, a través de una mayor participación de los afectados, lo que no tienen por fuerza que coincidir con una descentralización que implique mayor proximidad territorial.

El centralismo (y su consecuencia de descentralización) es un fenómeno y un proceso básicamente político, incluso por encima del sustento económico, social, cultural y territorial que le es propio. Su estudio presupone distinguir cuatro niveles de análisis:

- a) la conformación del Estado Nacional;
- b) los efectos espaciales del régimen político;
- c) el desarrollo espacial de las sociedades políticas y
- d) los efectos del patrón espacial de la sociedad-política sobre la sociedad civil.<sup>3</sup>

Los factores causales del centralismo mexicano están fuertemente enraizados en la historia política, social y económica, claramente dicotómica de otras realidades como la europea. De estas historias nacionales se deriva la ausencia de la experiencia feudal en la tradición mexicana y el resultante centralismo de la realidad dominante, ausencia de cualquier acontecimiento o circunstancia a lo largo de los años, comparable con la Revolución Industrial, ausencia de aquellos aspectos de la evolución ideológica, social y política que radicalmente hubieran transformado el carácter de la sociedad mexicana (acontecimiento que sí sucedió con la Revolución Francesa en el último siglo y medio). Aunque la Revolución Mexicana tuvo un fuerte impacto en las conciencias de la sociedad, los cambios que motivó no se dieron

<sup>3</sup> Palma, Eduardo. *La descentralización desde una perspectiva política*. III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, CENDEC, Brasilia, 1983.

en el conjunto de la ideología, más bien, perpetuó una forma ideológica de dominación autoritaria.

De estas ideas se desprende la siguiente afirmación: centralización es un proceso de arrastre, de larga duración y de carácter acumulativo; por lo tanto, su ruptura impone un momento de inflexión. Tal momento o coyuntura deberá ser necesariamente la toma de conciencia de la centralización como problema que limita o entorpece el desarrollo".<sup>4</sup>

Hay dos categorías de argumentos en relación con la centralización como *problema* limitante del desarrollo; ambas parten de una premisa acerca del carácter *relativo* de la centralización en relación con el desarrollo, relativo en el sentido de defender el propio nivel de desarrollo y del momento histórico.

Uno de tales argumentos es de carácter eminentemente político y asocia la necesidad de la descentralización política (territorial) al objetivo de mantener la integridad territorial del Estado-Nación por la vía de responder a las presiones y reivindicaciones territoriales que —en casos extremos pero cada vez más frecuentes— *se expresan en abiertas* demandas de autonomía. Por otro lado, se plantea la descentralización política-territorial como condición necesaria de nuevas formas políticas más democráticas, concebidas bajo el concepto de planeación participativa: "En los orígenes de las teorías participativas, la autogestión industrial y el autogobierno comunal y regional eran concebidos como un proceso único. La dinámica de la industrialización y la urbanización desdobló las modalidades de participación. Ellas tienden a distinguirse cada vez más, en razón del diferente tipo de gestión que implican".<sup>5</sup>

Para los fines políticos del Estado, el primer objetivo de la descentralización territorial es, justamente, descentralizar los conflictos, impidiendo que se acumulen en la cúpula del sistema nacional de planeación. De ello se deriva la provisión de una base de opciones para las negociaciones de las organizaciones sindicales y patronales, así como la direccionalidad de estrategias de política territorial para la desconcentración.

Las acciones más acabadas de los últimos años se dan como respuestas técnico-administrativas a los argumentos que han preva-  
lecido en el ámbito de la sociedad política y civil: a) la generalizada

<sup>4</sup> Palma, Eduardo. *Ibid.*

<sup>5</sup> ILPES, *Informe sobre planificación participativa en América Latina*, Santiago de Chile, 1985.

desilusión con respecto a los resultados de las formas más o menos centralizadas de la planificación y del control del desarrollo durante las décadas de los años setenta, b) la necesidad de nuevas formas de administración de programas de desarrollo y de proyectos que estaban incorporados implícitamente en las estrategias de "crecimiento con distribución" que emergieron en los años setenta y c) el creciente convencimiento de que a medida que aumente la complejidad de las sociedades con la consiguiente ampliación de las actividades de gobierno, se torne cada vez más difícil planificar y administrar el desarrollo eficientemente desde un solo centro y mucho menos desde un solo partido político.

En este mismo sentido, Cheema y Rondinelli han señalado el siguiente conjunto de argumentos que se plantean a favor de la descentralización de la planificación y de la administración del desarrollo en los países del Tercer Mundo:

- 1) La descentralización puede ser un mecanismo para superar las severas limitaciones de la planificación nacional centralmente controlada mediante la delegación de mayor autoridad para los funcionarios y administradores del desarrollo que trabajan en el campo, más cerca de los problemas. La descentralización hacia los niveles regional o local permite a los funcionarios desagregar los programas y planes de desarrollo y ajustarlos a las necesidades de regiones y grupos heterogéneos.
- 2) La descentralización puede reducir los enormes gastos burocráticos y los procedimientos altamente estructurados característicos de la planificación y administración central en las naciones en desarrollo, que en parte son el resultado de la concentración excesiva de poder, autoridad y recursos en la cúspide del gobierno en la capital nacional.
- 3) Mediante la descentralización de funciones y la reasignación de funcionarios del gobierno central a los niveles locales, puede aumentarse el conocimiento y la sensibilidad de estos funcionarios hacia los problemas y necesidades locales. Los contactos más cercanos entre los funcionarios del gobierno y la población local debería facilitar a ambos una mejor información con la cual formular en forma más realista y efectiva los objetivos para los planes y proyectos del gobierno.

- 4) La descentralización también permitirá una mejor penetración política y administrativa de las políticas del gobierno nacional en áreas alejadas de la capital nacional, donde la población rural a menudo desconoce los planes del gobierno central o éstos se enfrentan a la resistencia de las élites locales y donde el apoyo a los planes nacionales es frecuentemente muy débil.
- 5) La descentralización permitiría una mejor participación de los diferentes grupos políticos, religiosos, étnicos y tribales en el proceso decisorio del desarrollo y conduciría a una mayor equidad para la asignación de los recursos gubernamentales y las inversiones.
- 6) La descentralización podría conducir al logro de una mayor capacidad administrativa por parte de los gobiernos locales e instituciones privadas en las regiones y provincias y ampliaría de este modo su capacidad para hacerse cargo de funciones que normalmente las secretarías de estado no desempeñan bien, tales como el mantenimiento de caminos y las inversiones en infraestructura en áreas muy alejadas de la capital nacional. También podría dar la oportunidad para que los funcionarios locales mejoraran sus destrezas técnicas y administrativas.
- 7) La descentralización aumentaría la eficiencia del gobierno central y relevaría a los funcionarios superiores de la administración de las tareas rutinarias que podrían ejecutar con mayor efectividad los funcionarios locales. El tiempo ahorrado en la administración rutinaria daría más libertad a los líderes políticos y administrativos para planificar con más esmero y supervisar con mayor eficacia la ejecución de las políticas de desarrollo.
- 8) La descentralización también puede proveer una estructura mediante la cual los diversos ministerios y dependencias del gobierno central que tiene que ver con tareas de desarrollo se pueden coordinar entre sí con más eficacia y también con los líderes locales y organizaciones no gubernamentales existentes en las diversas regiones. Las regiones, las provincias o los distritos proveen una base geográfica conveniente para la coordinación de los múltiples proyectos especializados que muchos gobiernos de los países en desarrollo están llevando a cabo en áreas rurales.

- 9) La descentralización de la estructura gubernamental es un requisito para institucionalizar la participación de los ciudadanos en la planificación y en la administración del desarrollo. Una estructura de gobierno descentralizada puede facilitar el intercambio de información en relación con las necesidades locales y canalizar las demandas de la comunidad local hacia los ministerios nacionales.
- 10) Mediante la creación de otros medios de decisión, la descentralización puede contrarrestar la influencia o el control de las actividades de desarrollo ejercidas por élites locales que a veces muestran poca simpatía hacia las políticas nacionales de desarrollo e insensibilidad respecto de las necesidades de los grupos más pobres de las comunidades rurales.
- 11) La descentralización puede significar una administración más flexible, innovadora y dinámica. Las unidades administrativas regionales provinciales o distritales pueden tener mayores oportunidades para aplicar innovaciones y ensayar nuevos programas y políticas en algunas áreas, sin tener que justificarlas para todo el país. Si los experimentos fallan, sus efectos se limitan a superficies pequeñas; si tiene éxito, pueden repetirse en otras partes del país.
- 12) La descentralización de la planificación y de la administración del desarrollo permite a los líderes locales brindar los servicios públicos y establecer la infraestructura de una manera más eficiente dentro de las comunidades, integrar áreas aisladas o rezagadas en las economías regionales, supervisar y evaluar la ejecución de proyectos de desarrollo de una manera más eficaz de lo que pueden hacerlo los organismos centrales de planificación.
- 13) La descentralización puede aumentar la estabilidad política y la unidad nacional y dar a los grupos de las diferentes regiones del país la capacidad de participar más directamente en las decisiones en materia de desarrollo, aumentando en consecuencia su compromiso con la mantención del sistema político.
- 14) Mediante la reducción de las deseconomías de escala inherente a la concentración excesiva de las decisiones en la capital nacional,

la descentralización puede aumentar la cantidad de bienes y servicios públicos y la eficiencia con la cual pueden proveerse a un costo menor.<sup>6</sup>

No obstante de los argumentos que se esgriman a favor de la descentralización, la realidad demuestra que este proceso ha avanzado con extrema cautela y en todo caso, lo ha hecho con mayor rapidez en el plano de la descentralización funcional que en el plano territorial.

### Importancia del desarrollo regional para la organización del territorio

A pesar de que los conceptos "regionalistas" no han sido formulados con precisión, no hay duda que se trata de una corriente de opinión técnica que preconiza el desarrollo "hacia adentro"<sup>7</sup> a partir de la consideración de las necesidades de las regiones del interior del país. Esta orientación tiene un doble carácter adecuado a las necesidades de la ideología política gobernante: las tendencias nacionalistas de desarrollo y por otro lado, como teoría "normativista" de aplicación territorial del desarrollo económico y social.

La realidad actual demuestra la permanencia de estas dos tendencias en la concepción general de desarrollo regional: una política y otra técnica.

Desde esta perspectiva "generalizadora" (reconociendo la dificultad y los peligros de las generalizaciones) veamos algunas características de la teoría que tienen importancia para la planificación del desarrollo regional.

En primer lugar, el desarrollo regional se presenta como un objetivo universal, que busca virtualizar las potencialidades productivas y los recursos de las diferentes regiones de un país. Toda región debe maximizar la utilización de su potencial y para ello debe recibir el apoyo de las políticas y recursos nacionales.

<sup>6</sup> Shabbir Cheema, G. y Dennis Rondinelli A., (eds). *Descentralization and Development*. Beverly Hill Sqge Publications, 1983.

<sup>7</sup> Sobre el concepto de desarrollo "Hacia dentro" y desarrollo "Hacia afuera" véase Documentos del ILPES-CEPAL.

En segundo lugar, las regiones se definen *a priori*, en base a supuestas homogeneidades fisiográficas o económicas, que abarcan, muchas veces, varios espacios políticos. En algunos casos se llegan a postular la división previa del país en un sistema de regiones (reorganización nacional) como medio de planificar su desarrollo.

En tercer lugar, el regionalismo supone una posición en defensa de las regiones y la expresión local y una oposición de principio al centralismo, el cual es frecuentemente visto como una proyección absorbente y negativa del centro sobre las demás regiones, que de este modo relativizan sus posibilidades de desarrollo.

En cuarto lugar, el pensamiento regionalista parece apoyarse en el supuesto de que existe una libre movilidad de los factores de producción y que las regiones suponen de condiciones suficientes para desarrollar nuevas actividades cualquiera que ellas sean. Del mismo modo parece que existiese la idea de que la población de las regiones están siempre dispuestas a participar en los procesos de modernización y cambio que están inseparablemente asociados con el desarrollo.<sup>8</sup>

En general, los supuestos del movimiento regionalista parecen apoyarse mucho más en los intereses de una región cualquiera (juzgados sobre la base de una interpretación frecuentemente subjetiva) que en el concepto de la indivisibilidad de los intereses nacionales. Así, gran parte de los objetivos regionales tienen que ver con la localización de nuevas actividades económicas, como forma de aumentar el producto regional y la oferta de empleos independientemente de una estrategia nacional de optimización de las potencialidades del país como un todo.

La idea nuestra se centra en la posibilidad de impulsar estrategias coherentes para el desarrollo regional y local, bajo el criterio de planes rectores de carácter nacional con un enfoque de decisiones regionales descentralizadas en los dos frentes: territoriales y funcionales. Así, podremos hablar de un "plan nacional de desarrollo regional" o quizá un sistema integral de planificación regional, donde la base idónea de justificación administrativa debe ser el municipio, en igualdad de importancia que los niveles estatales, reforzando aquellos recursos institucionales que la federación otorga al conjunto del país. En términos de la teoría política del federalismo

<sup>8</sup> Neira, Eduardo Alba. *Desarrollo Regional; Utopía o Estrategia de Desarrollo Nacional*. Mimeo, 1978, pp. 8-9.

estaríamos hablando de criterios factibles de aplicación: a) operaciona-  
lización de los valores nacionales y regionales, b) optimización de  
las competencias de las instituciones públicas (relaciones horizontales  
—de función— y/o verticales —de profundidad—), c) optimización  
de la participación ciudadana (proceso de formación de la voluntad  
política), d) rentabilidad social (organización administrativa interna  
con objetivos sociales), e) activación de los ciudadanos (participación con  
formación política), f) homogeneidad federal e individualidad re-  
gional (unidad jurídica y económica con afinidad étnico-geográfica  
de solidaridad).