

# DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN URBANA

Rosalía López Paniagua

**L**a temática de la descentralización y la gestión urbana en México, adquiere particular importancia en las grandes ciudades convertidas hoy en escenarios de un complejo proceso social inscrito en un marco general de transformaciones económicas y políticas.

Durante varias décadas y en forma particular en los años ochenta, la demanda de servicios urbanos mostró un fuerte incremento; paralelamente a la necesidad de vivienda, agua, drenaje y otros servicios básicos, hubo una reorientación en las instancias y en los presupuestos estatales destinados para ello.

El acelerado proceso de urbanización en distintas regiones y el surgimiento de grandes conglomerados urbanos como las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, plantea problemas de gestión urbana para enfrentar la creciente demanda de servicios.

La gestión gubernamental en el contexto urbano debe estar fuertemente vinculada a un proceso más general de descentralización que impulse la participación ciudadana en la administración pública de los servicios urbanos para lograr una mayor eficiencia y reducir la carencia de éstos.

Pero no sólo esto, la descentralización debe ser vista como una condicionante del proceso de democratización del Estado, tendiente a eliminar los desequilibrios regionales y a lograr una gestión urbana democrática.

En este contexto la propuesta descentralizadora de Jordi Borja que incorpora elementos para la gestión municipal urbana, resulta muy importante y de particular interés para el caso de México, por el incontenible proceso de metropolización que vive. Esta propuesta plantea la descentralización como un proceso global que articula tanto la reforma del Estado en términos político-administrativos, así como la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos de participación social como factores indispensables en la gestión urbana democrática.

### La descentralización, un proceso global

Para Jordi Borja la descentralización es substancial al proceso democratizador del Estado<sup>1</sup> que tiene que ver con la ampliación del campo de derechos y libertades, con la progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados de las instituciones representativas y con un mayor control y participación populares en la actuación de la administración pública.<sup>2</sup>

El desarrollo del Estado moderno<sup>3</sup> basado en pautas fuertemente centralizadoras, llevó a finales del siglo XX a manifiestas disfunciones como el reglamentarismo o hipertrofia normativa, la excesiva concentración de los recursos financieros en los niveles centrales del Estado, la proliferación de entes u organismos autónomos de carácter sectorial, la tendencia del Estado a actuar mediante órganos periféricos desconcentrados o autónomos mediante la transferencia o la delegación de competencias en los entes locales y el progresivo vaciado de competencias de éstos en beneficio del Estado, etc., aspectos característicos del proceso de centralización político-administrativa del Estado moderno.

Max Weber señala que la centralización es una tendencia natural e irreversible del Estado moderno<sup>4</sup>, sin embargo, paralelamente a este proceso se fortaleció una tradición democrática revivida por la lucha antifacista de los años 30 y 40 que había revalorizado la idea de autogestión local, diversidad y participación frente a los regímenes autoritarios y totalitarios basados en un fuerte centralismo y a costa de la sumisión total de la sociedad civil.

Es en la década de los setenta que la centralización es fuertemente cuestionada y resulta cada día más inadecuada. Al mismo tiempo las críticas a la descentralización no se hicieron esperar, como la de presentarla como una falsa panacea en la larga lista de proyectos de desarrollo fallidos de América Latina. Los teóricos del desarrollo y la planificación regional dudan que una reforma político-administrativa pueda lograr transformaciones

<sup>1</sup> Francisco Gil Villegas explora un análisis a la tesis de la congruencia entre la descentralización y la democracia en Stuart Mill, Ekestein, Kelsen y Michells en "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica." en *Descentralización y democracia en México*, Colmex, 1986, pp.44-56.

<sup>2</sup> Jordi, Borja, "Descentralización: una cuestión de método", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVI, núm. 4, IIS-UNAM, México, 1984, oct./dic., p.5.

<sup>3</sup> Cfr. Borja, *Estado y Ciudad*, PPU Barcelona, 1988, pp. 21-22

<sup>4</sup> Gil Villegas, *op. cit.*, pp.33.

profundas en la estructura de un ámbito nacional donde impera un conjunto de determinaciones y condicionamientos base de los problemas del subdesarrollo regional que afecta a las comunidades locales.<sup>5</sup>

La propuesta descentralizadora replantea la función de los poderes locales como lugar de consenso, como expresión de clases y grupos sociales que pueden intervenir directamente en la vida del Estado.

Asimismo, el poder local es concebido como mecanismo de participación política próximo a todos los ciudadanos que debe mantenerse a toda costa pues resulta indispensable en el sistema de funcionamiento de un Estado democrático.

Otro argumento importante es que la centralización también genera *deseconomías* y disfunciones específicas como burocratismo, sectorialización, pérdida de coherencia y de agilidad de los procesos decisorios, disminución del control social, aumento de los gastos de funcionamiento interno de los aparatos, etcétera, lo cual conduce a replantear la eficiencia del nivel local.

Desde el punto de vista de Jordi Borja la descentralización es una respuesta a una situación de centralización resultado de un *largo proceso histórico*, que debe plantearse como un proceso global y no únicamente administrativo que considere por una parte el reconocimiento de tendencias objetivas y por otra el voluntarismo político-administrativo, es decir, qué es lo que es viable descentralizar y quiénes son los actores descentralizadores.<sup>6</sup>

### La descentralización del Estado

La descentralización debe entenderse como un proceso político-administrativo de carácter globalizador que supone el reconocimiento de un sujeto (una sociedad o una colectividad con base territorial), capaz de asumir la gestión de intereses colectivos con personalidad jurídica, así como la transferencia de recursos que podrá gestionar autónomamente,

Respecto a las unidades territoriales, éstas deben basarse en unidades con personalidad social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación cívica.

Por otra parte, la autonomía política y la desconcentración administrativa no son términos antagónicos, "el proceso descentralizador contiene elementos de simple desconcentración

<sup>5</sup> Carlos A., de Mattos, "La descentralización ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?" en *Descentralización del Estado*, Elsa Laurelli y Alejandro Rofman, (comp.), Bs. As., 1989, pp. 337-361.

<sup>6</sup> Borja, *op. cit.*, 1984, p. 8.

administrativa que son, sin embargo, avances importantes y necesarios que posibilitan ulteriores progresos de la descentralización política.<sup>7</sup> Esto hace indispensable establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones que no sólo determine competencias y funciones propias y decisorias sino que también asegure la participación de los diversos agentes en el proceso de elaboración, decisión y ejecución de programas y normas más generales, haciendo real su autonomía.

Sin embargo, una parte importante de las competencias y funciones centralizadoras debe continuar siéndolo, tanto por razones políticas como técnicas.

Jordi Borja se refiere a los siguientes criterios que permiten determinar las competencias y funciones descentralizables: a) Todo aquello que puede cuestionarse desde un nivel bajo, sin que aumente el costo significativamente, no debe gestionarse desde un nivel superior; b) No es conveniente transferir funciones referidas a problemáticas generadas en su propio ámbito o que sean de interés exclusivo de la población; c) La descentralización se justifica cuando suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público; se descentralizan funciones y competencias en cuyo ejercicio se requiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.

En tanto que las funciones no descentralizables serían en términos muy generales, la programación general; la aprobación de la normatividad básica (leyes y reglamentos); la tutela o control de la legalidad mediante auditorías de gestión y no solamente contables.<sup>8</sup>

Otro aspecto de la descentralización del Estado es la organización que deben asumir los entes descentralizados. En este sentido Jordi Borja afirma categóricamente que en principio la descentralización responde a objetivos no uniformistas y lógicamente debe privilegiar la diversidad de las situaciones concretas. Además hay que tener en cuenta que un proceso descentralizador es muy difícil de implementar si los receptores son muy heterogéneos entre sí.

La legislación básica no debe imponer un modelo uniformista de organización, sino principios generales y flexibles. Además esta normativa debe ser lo suficientemente amplia como para permitir que cada una de las entidades descentralizadas tenga un reglamento de organización propio.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p.13.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 14-15.

### Descentralización y participación

La descentralización especialmente referida al ámbito urbano tiende a confundirse con la participación. Sobre este tema Jordi Borja aclara que la descentralización debe servir para desarrollar la participación política y social para innovar tanto en materia de procedimientos como de contenidos. Si no se implementa la descentralización la participación es ficticia.

El proceso de descentralización tendiente a una gestión urbana democrática requiere del desarrollo de nuevos mecanismos de participación política y social<sup>9</sup> dentro de los cuales está: la información que facilite la relación administrador-administrado. La implementación de procedimientos electorales que den más oportunidad de participación en el ámbito local o municipal. Así también la promoción de mecanismos de articulación entre órganos representativos y las organizaciones sociales a través de comisiones mixtas, consejos consultivos, audiencias públicas y consulta popular etcétera, así como apoyar a todo tipo de asociaciones y de formas de vida colectiva que contribuyan a reforzar el tejido social organizado y contrarresten el aislamiento de los ciudadanos.<sup>10</sup>

El desarrollo de la economía social, es una de las grandes posibilidades de la descentralización. Las cooperativas, las asociaciones de ayuda mutua, etcétera, son formas específicas muy importantes de participación con un fuerte potencial para la cooperación o economía social que deben ser promovidas, sobre todo en las ciudades respecto a necesidades tan urgentes como la vivienda, el agua, la basura, etcétera.

Una forma reciente de organización social particularmente en los espacios urbanos es la relacionada con el derecho al medio ambiente, a la salud, a la información, etcétera, y cuyo ejercicio efectivo requiere de "ámbitos territoriales reducidos y de interlocutores institucionales muy próximos."<sup>11</sup>

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp.16-17.

<sup>10</sup> Aislamiento promovido ahora por la política neoliberal que reduce la participación al voto electoral, con una visión negativa de la política. En la práctica, el carácter tecnocrático-centralizado del Estado aumenta, así como la distancia de las clases populares respecto a las instituciones políticas con poder en las decisiones. Ver: "Cultura política de la crisis y crisis de la cultura política", Borja, 1988, pp. 22-26.

<sup>11</sup> Borja *op. cit.*, 1986, p. 17.

## El proceso de descentralización en México

Todo proceso de descentralización debe situarse históricamente, pues hay una correspondencia directa con las características de la formación del estado nacional.

Para el caso de México es conveniente analizar las estructuras coloniales fuertemente centralizadas heredadas por el Estado nacional, centralización generada por la relación metrópoli-capital colonial y cuyos efectos sociales y políticos es necesario profundizar una vez independizado del dominio español.

La revisión de la historiografía mexicana del siglo XIX revela la serie de medidas tomadas que concentraron el poder en el ejecutivo federal. Tales medidas fueron la consolidación del ejército nacional, el control centralizado de los ingresos aduanales y el derecho de otorgar concesiones para la construcción de la infraestructura de los ferrocarriles, jerarquizando la comunicación entre las diversas regiones del país.<sup>12</sup> Y en las primeras décadas de este siglo la distribución sobre el reparto agrario y la intervención en la educación.

Las posibilidades de descentralización como una reforma global del Estado, tal como lo señala Jordi Borja, habrán de definirse a través del análisis histórico de las características del proceso de conformación del Estado.

En México el pacto federal asentado en la constitución de la República fundamenta jurídicamente la traslación paulatina de funciones y competencias al ámbito estatal y éste a su vez al municipal. En este sentido la descentralización no requiere de grandes modificaciones legislativas.

Sin embargo, la dificultad estriba en que el esquema legal tenga congruencia con la práctica política vigente. Esto conduce a la urgencia de considerar en el análisis las resistencias y conflictos que suscita el proceso de acercamiento al esquema jurídico.

A su vez resulta necesario la delimitación de ámbitos precisos para observar este proceso detenidamente. Dentro de este paulatino proceso en México, destaca el desarrollo regional, vinculado al proceso de planeación regional.<sup>13</sup>

En el caso de los servicios públicos se ha avanzado en la delimitación constitucional de competencias y en la reasignación de funciones entre las instancias de gobierno. En el primer caso se

<sup>12</sup> Alejandra, Moreno Toscano, "El proceso de descentralización en México, una revisión inicial", Ponencia: *Seminario Latinoamericano sobre planificación regional y estatal*.

<sup>13</sup> Cfr. Programas Estratégicos Regionales y Planeación Estatal y Municipal en *Planeación Democrática, Cuadernos de Renovación Nacional*, FCE, 1988.

ubica la reforma al Artículo 115 constitucional que otorga mayores responsabilidades a los municipios y les asegura recursos crecientes para responder a las demandas de servicios que les plantea la población residente en las localidades. En el segundo caso se ubica el proceso de descentralización, hacia los gobiernos estatales, de la operación de los servicios de educación y salud de primer nivel.<sup>14</sup>

Otro aspecto a observar se refiere al reordenamiento interno del aparato administrativo federal, que tiende a controlar su crecimiento y su concentración en la Ciudad de México, aunque con pocos resultados. También los mecanismos de asignación del gasto público, tanto a nivel estatal como municipal.<sup>15</sup>

Estos y otros aspectos son elementos que están presentes en el paulatino proceso de descentralización que a veces sufre incluso retrocesos, pero que no puede suprimirse pues cada día aumenta la necesidad y el interés ciudadano, particularmente con mucha más fuerza en el ámbito urbano para incidir en la gestión de los servicios públicos.

### La descentralización de las políticas urbanas

En el lento proceso de descentralización en México, resulta importante analizar la política urbana en los ochentas, misma que toma un nuevo giro a partir de la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en 1984, que después de su creación atravesó por un largo periodo de consolidación para asumir parcialmente la rectoría de las políticas urbanas.

Una evaluación de los alcances de la descentralización en materia de política urbana muestra que los comités estatales de tenencia de la tierra, de normas y promoción de vivienda, creados a partir de la Ley Federal de la Vivienda, no son del todo eficaces y tienden a convertirse en un mecanismo de legitimidad de la acción estatal centralizada.

Respecto a los servicios de agua potable y alcantarillado destaca la promoción para el traspaso del suministro a los municipios otorgando así atribuciones legales a los municipios para la gestión de estos servicios. A través de diversos fondos financieros (FIFAPA, FOMUN), se han construido diversas obras para agua potable y drenaje, cuya gestión autónoma ha incrementado sustancialmente los ingresos municipales.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, "Política y Gestión Municipal en México", *Cuadernos de Investigación Social*, núm. 18, IIS-UNAM, 1988, pp. 20-24.

<sup>15</sup> Moreno Toscano, *op. cit.*, p. 7.

<sup>16</sup> Carlos Martínez y Alicia Ziccardi, "La descentralización de las políticas públicas en México", en Santos, Calderón F y Dus, Santos (coord.), *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?*, CLACSO, p. 20.

A través de los Planes de Desarrollo Urbano se intenta incrementar la captación final y se promueve la reorganización de los instrumentos y normas formales que rigen la producción del espacio urbano local, como reglamentación para la construcción, etcétera.

La desincorporación de predios a los gobiernos de los estados forma parte de la política de suelo que sólo en algunos casos han sido fluidos y transparentes.

Finalmente está la política de vivienda, la cual muestra una dirección errática tendiente a la descentralización, pues sigue basada fundamentalmente en la estructura corporativa, cuyos ejes de dirección permanecen asentados fundamentalmente en la Ciudad de México.<sup>17</sup>

La descentralización debe considerarse en cualquier caso como un proceso global vinculado a la transformación del Estado. Este proceso muestra dimensiones diversas relativas a distintos niveles, en la compleja relación entre representantes y representados, que van desde pequeñas reformas administrativas hasta modificaciones estructurales en las formas de gestión gubernamental. En última instancia la descentralización es una apuesta para encontrar nuevas formas de participación política que potencialicen los recursos materiales y desde luego humanos con que cuenta el país.

Este potencial es particularmente valioso en el caso de los espacios urbanos donde la dinámica social muestra niveles mucho más intensos, producto a su vez del acelerado proceso de metropolización característico de los últimos años en nuestro país.

<sup>17</sup>. *Ibidem.*, Ver análisis más amplio en pp. 30-36.