

INTRODUCCIÓN

La descentralización es uno de los temas más debatidos en los últimos años, a pesar de que no es un tema nuevo y desde hace varios años se ha discutido, en fechas recientes, no sólo es objeto de debates, sino también corresponde a un proceso buscado por cualquier tipo de administración, dadas las exigencias administrativas actuales. Sin embargo los procesos de descentralización no cuentan con una orientación única y comprenden múltiples aspectos, sobre todo por la complejidad y dinamismo bajo los cuales los gobiernos deben atender las necesidades y demandas sociales.

En nuestro país, los logros obtenidos en este proceso han de ser considerados y estudiados a través de un enfoque globalizador, significando el comprender las múltiples dimensiones del proceso y las interrelaciones.

Las disfunciones provocadas por el centralismo en México han sido ya demostradas ampliamente, por ello se valoran los esfuerzos por descentralizar y reforzar el federalismo. Nuestro país se constituyó como un todo que heredaba un sistema centralista de la corona española y al forjarse como nación debió dársele viabilidad reconociendo las diferencias en regiones, la necesidad de gobiernos autónomos en las provincias y el valorar el gobierno de los pueblos y comunidades con su idiosincrasia y particularidad a través del municipio libre, piedra angular de nuestro sistema de gobierno.

Avanzar hacia un sistema realmente autónomo y no sólo de intención con municipios fuertes, ha requerido de cambios, donde en ocasiones pareciera que vamos hacia atrás pero en general hemos de reconocer que se ha ido mejorando. Descentralizar es siempre un tema recurrente en los gobiernos, aunque no con la misma significación.

El significado dado a la descentralización no ha sido uniforme, encontrando enfoques políticos, legales y administrativos en ocasiones entremezclados. Así la centralización, la descentralización, concentración y desconcentración tiene orientaciones administrativas con contenidos políticos e ideológicos dependientes de las realidades socio-culturales, cuyo significado puede tener relación con una legitimación aunada a un discurso sobre la eficiencia o la racionalidad.

La búsqueda de la descentralización puede tener su origen en demandas de tipo económico, donde se reconoce como "ineficiente" la concentración generada por la dinámica productiva en unas cuantas regiones; en este caso se habla de la desconcentración, como política pública tendiente a romper los desfases provocados por las políticas económicas implicadas en dicha dinámica. También se reconoce como problema, la falta de posibilidades reales de participación en el diseño e implementación de políticas públicas y en todo lo concerniente al gobierno, lo cual tiene un correlato con la democratización y con una exigida participación de la sociedad civil, no sólo en la elaboración e implementación, sino también la evaluación del accionar público. Por ello, las entidades federativas y municipios requieren posibilidades de incorporarse a la dinámica propia del gobierno y del estudio y propuestas de solución a problemas y demandas sociales. Esto conlleva otro tipo de respuesta y visión de la descentralización, cuyo significado corresponde a una apertura democrática, tanto individual como territorial.

Además la descentralización puede estar respondiendo a una lucha por el reconocimiento de espacio, en donde los sujetos reconocen su territorio, y sobre todo los valores inherentes al

mismo, que en conjunto constituyen el marco de referencia cuya identidad se vive en una dinámica por el reconocimiento social y de proyección individual, y viceversa, reconociéndose así una dimensión socio-cultural de la descentralización.

En síntesis hemos de reconocer que una visión integral de la descentralización conlleva tres ámbitos interrelacionados: el ámbito socio-económico, el socio-político y el ámbito socio-cultural; dentro de ellos y con relación a ellos se da el accionar público. La recuperación de las políticas públicas contiene una serie variada de elementos relacionados entre sí, donde se expresan voluntades y estructuras de poder incidentes y afectadas por las mismas.

La descentralización en México corresponde a una política pública con variaciones en su aplicación y en sus elementos discursivos, podemos visualizarla como: Una política pública que responda a cuestiones socio-económicas, socio-políticas y socio-culturales, como una alternativa técnico-administrativa con justificaciones ideológicas, tendientes a otorgar mayor poder de decisión a agentes distintos a quienes concentran la actividad de diversos ámbitos del accionar social.

Una estrategia de descentralización representa un reto, pues impacta en varios sentidos y exige visualizar varios aspectos. Las relaciones del gobierno central con los otros órdenes de gobierno deberán definir competencias y atribuciones, pero también las relaciones y los sistemas de coordinación. Al trabajar parte de la capacidad de decisión se modifica, se efectúa sustancialmente el flujo y regulación de los recursos, cambian las relaciones de coordinación, se alteran contenidos y vías de comunicación y se adquieren nuevas significaciones con los mecanismos de control. Además, la descentralización supone que al permitir la autonomía en la toma de decisiones, los subsistemas son capaces de identificar y resolver problemas con mayor oportunidad y adecuar las respuestas a sus necesidades específicas, permitiendo alcanzar mayores niveles de efectividad y eficiencia.

Para estudiar la descentralización, pueden tomarse varias perspectivas, de las cuales podemos subrayar dos: la primera corresponde a un estudio del proceso, sus factores determinantes y su influencia sobre los diferentes elementos del sistema y el resultado final. La otra se orienta a un carácter puntual, analizando por separado el impacto de la descentralización sobre las características que definan la relación gobierno - federal - gobierno estatal y/o gobierno municipal.

Para el presente trabajo se ha estudiado un proceso, que al no haber concluido impide obtener conclusiones definitivas, no obstante se ha querido dejar constancia de algunos cuestionamientos sobre sus efectos. Uno de los parámetros más recurrentes para evaluar la efectividad del cambio corresponde a la cobertura, para lo cual se requiere aislar las tendencias para establecer los efectos reales de la descentralización en un tiempo determinado. Esta situación está postulada en el programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, donde se señala "ante la cobertura limitada de servicios se plantean dos grandes estrategias; en las zonas predominantemente urbanas, donde la población tiene mayor capacidad de pagar en forma económica y anticipada por los servicios de salud, la ampliación de la seguridad social a través de mecanismos que propician la información del creciente sector de la economía informal; en tanto en las zonas urbanas de más alta marginación, la aplicación de un paquete básico de servicios de salud con acciones altamente

costo-efectivas y que se significa además como una medida fundamental del gobierno en su lucha contra la pobreza extrema”.

En el medio rural existe la menor cobertura de servicios de salud. Unos de los principales problemas para llegar a la cobertura plena en el campo correspondiente a la complejizada dispersión. Ampliar la cobertura implica la necesidad de un incremento en recursos humanos, financieros y técnicos, y una estrategia de fortalecimiento de las comunidades, con una mayor participación en lo local alentando sus criterios organizativos.

La descentralización en México ha sido más un movimiento del centro hacia la periferia, y precisamente el gobierno federal ha buscado distintas alternativas, identificándose 7 modalidades:

- Órgano desconcentrado con circunscripción estatal: Esta modalidad fue adoptada por las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, Reforma Agraria, SEDESOL y Pesca, en cada entidad federativa se establece una Delegación Federal.
- Órganos desconcentrados con circunscripción regional y estatal de competencia coexistente donde se crean órganos con ámbitos regionales y delegacionales en cada estado que operan simultáneamente sin excluirse, esta modalidad comprende a las Secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Comercio y Fomento Industrial y de Turismo, que cuentan con delegaciones coordinadoras regionales y con delegaciones federales previendo que se pueden establecer varias en cada estado.
- Funcionamiento múltiple de órganos desconcentrados con circunscripción regional y estatal de una misma dependencia, se establece un esquema de desconcentración que comprende todos los ámbitos de la dependencia identificados por área mayor. Esta modalidad se estructura en la SHCP, la Subsecretaría del ramo cuenta con delegaciones regionales, que a su vez tienen unidades estatales y unidades locales; la Subsecretaría de ingresos cuenta con las coordinaciones de administración fiscal, las administraciones fiscales federales, etc.
- Centros regionales de decisión, la conformación de los estados de Nuevo León y Jalisco como centros regionales de decisión es parte de una estrategia de concepción integral de la desconcentración. En esta se transfieren facultades a las representaciones federales situadas en estados seleccionados por su ámbito de influencia.
- Órganos desconcentrados con circunscripción municipal o delegacional, consiste en la creación de delegaciones federales con ámbito constreñido a un municipio o delegación del DF, al respecto cabe señalar que la SRE, establece sus delegaciones, órganos desconcentrados regionales con ubicación municipal o en las delegaciones del DF.
- Órgano desconcentrado de circunscripción estatal y competencia de coordinación, se crea un órgano federal en cada estado con la característica de que el mismo posee competencia federal y estatal. En esta modalidad podemos enmarcar a la Secretaría de Salud.

- Desconcentración de facultades federales exclusivas, se celebran acuerdos de coordinación con los gobiernos estatales con el propósito de que éstos, a través de un órgano estatal, pueden ejercitar las facultades federales exclusivas en nombre y por cuenta de la federación. La Ley General de Salud, faculta a la Secretaría de Salud para que, mediante acuerdos de coordinación, convenga con los estados, que estos ejercen determinada facultad de salubridad general exclusiva en nombre y por cuenta de la autoridad Federal. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo celebró acuerdos de coordinación en la totalidad de las entidades federativas con el objeto de que éstas, a través de sus contralorías internas realicen las auditorías y demás técnicas de control sobre inversiones federales que se realizan en su territorio.

Es importante tener claridad respecto al hecho de que la descentralización es un proceso integral, y que las tendencias centralistas y conservadoras se reproducen en cada espacio regional. De ahí que se insista en la descentralización como parte integral de los programas de gobierno.

La SSA realizó sus primeros esfuerzos por descentralizar funciones en diferentes estados; 9 en el año de 1985, 3 en 1986 y 2 en 1987, para poder hacer realidad esto, la SSA analizó algunas de las características que permitieron determinar estos 14 estados y que a continuación se detallan:

Acercar la toma de decisiones al lugar donde se generan los problemas. (Motivo técnico-administrativo)

Incrementar la legitimidad del gobierno central mediante la devolución de una cuota de poder a las entidades federativas. (Motivo político)

Responsabilizar a los estados con mayor riqueza económica de los costos presupuestales correspondientes a la oferta de servicios. (Motivo económico)

A éstas deben agregarse razones concretas como la casi plena cobertura de los servicios y los bajos costos de homologación salarial de los trabajadores de la SSA con los del IMSS presente en la mayoría de los estados descentralizados.

La voluntad política y la capacidad administrativa, aunque poco citadas en los documentos oficiales, podrían ser las que expliquen la descentralización de los estados en que se plantearon y brindaron recomendaciones técnicas negativas (N.L. y Jal.) y la no descentralización en otros juzgados favorablemente sobre la base de este tipo de criterios (Camp. y Sin.).

Actualmente se están llevando a cabo reformas legales para descentralizar funciones, en materias cuyo ejercicio a cargo de los gobiernos de los estados asegure mayor eficacia, buscando fortalecer por la vía de la descentralización a las entidades federativas, a través de la celebración de acuerdos específicos para que el proceso sea gradual, modular y acorde a las particularidades de cada estado.

En particular la descentralización en el sector salud implica una nueva misión para la Secretaría de Salud, pasando a constituirse en un "Centro de integración", integrador de distintos componentes del Sistema Nacional de Salud. Debe entonces trabajarse entre la diversidad y la

desigualdad, con una necesidad de anticipar futuros y trabajando hacia la emisión de políticas que eviten disparidades en los niveles de calidad entre las entidades federativas. Esto requiere nuevas formas de trabajo donde la SSA se aboque a la investigación de la problemática de salud y su componente descentralizador.

México cuenta con una plataforma conceptual de experiencia y modelos reales y prácticos de descentralización al interior de la propia administración, hacia los estados y hacia la sociedad que pueden ser enriquecidos en su contenido competencial y de recursos. Su dinámica estará, sin duda, determinada por las decisiones políticas que adopte el Gobierno de la República con el consenso de los gobiernos locales y de la sociedad para hacer la descentraización irreversible en beneficio del desarrollo regional, sectorial y nacional.

Los estudios aquí presentados son parte de ese arsenal de experiencias, esperamos que contribuyan a seguir caminando por el derrotero que muestre los mejores y mayores resultados para la sociedad mexicana.

José Mejía Lira