

Aguascalientes: una respuesta regional a la descentralización*

Ma. Concepción Martínez Omaña

INSTITUTO MORA

La política de descentralización planteada bajo el gobierno de Miguel de la Madrid pretendía en el plano político dotar a los municipios y estados de atribuciones legales para ampliar sus funciones y competencias y atender las demandas de sus habitantes, al tiempo que buscaba: en el plano económico, redistribuir las actividades productivas sobre el territorio nacional, satisfacer las necesidades básicas de alimentación, vivienda, educación y salud y, en lo cultural, el

rescate de las costumbres y tradiciones de las localidades que conforman los espacios municipales. Administrativamente, fortalecer la gestión estatal mediante la delegación de facultades, de atribuciones federales y transferir unidades del sector público.

Aguascalientes fue uno de los estados en donde se puso a prueba la política de descentralización en sectores sociales que el gobierno federal definió como prioritarios: vivienda, educación y salud.

Su ubicación geográfica en el centro del país y las características socioeconómicas y políticas fueron, entre otros, los elementos que contribuyeron para que fuera considerado dentro de las entidades en las que se aplicó dicha política.

* Este trabajo forma parte de una investigación más amplia, titulada *La política de descentralización de Miguel de la Madrid: La relación gobierno y sociedad en Aguascalientes (1982-1988)*, que fue presentada como tesis de maestría en estudios regionales en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.



LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y LA DESCENTRALIZACIÓN

En el Plan Nacional de Desarrollo, 1982-1988 (PND), se perseguía en materia urbana, entre otros aspectos, el fortalecimiento de centros urbanos alternativos a las tres áreas metropolitanas (México, Guadalajara y Monterrey) para lograr un patrón de distribución de la población más homogéneo.

El gobierno de Miguel de la Madrid planteó la creación y consolidación de ciudades medias, con el objetivo de alcanzar la desconcentración urbana. La ciudad de Aguascalientes fue incluida dentro del "Proyecto Estratégico de Ciudades Medias, 1984-1988", por ser un espacio favorable

para la desconcentración y descentralización demográfica e industrial de las áreas metropolitanas del país. A partir del fortalecimiento y diversificación de sus actividades económicas y del estímulo a las potencialidades existentes en sus áreas de influencia, y de un mayor y mejor equipamiento urbano que satisficiera los requerimientos de la población actual, se pretendía convertir a Aguascalientes en un "nuevo centro de desarrollo regional".

Por estas características, tanto en el municipio como en la ciudad de Aguascalientes se aplicaron programas de desarrollo urbano. Entre éstos destacan el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio y el Plan Director Urbano de la ciudad de Aguascalientes.

La política habitacional se formuló mediante el Programa Estatal de Vivienda Popular (1981-1986) (PEVP), el Plan Director Urbano y el Instituto de Vivienda del estado de Aguascalientes (IVEA). Las acciones habitacionales de estos planes y programas se desarrollan para satisfacer el déficit de vivienda, que ascendía en 1980 a 17 000, en 1983 a 11 000 y 19 000 para los años de 1986 y 1987.¹

Es necesario hacer notar que la política de vivienda en Aguascalientes tiene su origen en las propias necesidades del estado, pues la administración estatal desarrolló una serie de acciones que satisficieran las necesidades de vivienda, creadas con la demanda de fuerza de trabajo que generó el proceso de industrialización, el cual se dio a partir de los años setenta y se acentuó entre 1981 y 1986.

La política de vivienda promovida por el gobierno estatal se vio favorecida por la política de descentralización impulsada por el gobierno federal. En este sentido, los programas habitacionales aplicados en la entidad se fortalecieron con las acciones de organismos federales que dieron atención prioritaria a la construcción de viviendas en ciudades medias. Entre estos destacan: FONAHPO, INFONAVIT y FOVISSSTE.

En el caso de Aguascalientes, se establecieron con los gobiernos estatal y municipal programas de apoyo crediticio para la compra de terrenos, la construcción de vivienda progresiva y el mejoramiento de la misma.

¹ Véase Miguel Ángel Barberena, *Informe de Gobierno, 1987*, p. 149.

En el marco del proceso de descentralización, uno de los resultados más evidentes de la colaboración entre las autoridades estatales y federales fue la edificación de las colonias populares como el Progreso, Primo Verdad y Gómez Portugal.

Haciendo un balance general de la actuación de estos organismos federales —FONAHPO, INFONAVIT, FOVISSSTE— en el estado de Aguascalientes, es importante destacar, en un primer momento, la participación junto con el gobierno del estado del Fondo de Operación y Desarrollo Bancario a la Vivienda (FOVI) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), en el desarrollo habitacional de Ojocaliente, en donde se benefició aproximadamente a 23 000 personas. Según el Plan de Gobierno de Miguel Ángel Barberena, el total de acciones desarrolladas en el programa habitacional de Ojocaliente, sumaban la cantidad de 8 897, de las cuales 2 699 las construyó el gobierno del estado, 2 300 el INFONAVIT, 1 700 el FOVISSSTE y 3 198 el Fideicomiso del Programa de Vivienda (FIPROVI).²

La intervención de estos organismos en el programa habitacional de Ojocaliente fue catalogada en el medio local como la primera experiencia a nivel nacional donde se involucraba a todas las instituciones relacionadas con la vivienda en un mismo fraccionamiento.

En lo referente a las acciones desarrolladas, los principales organismos financieros en el estado han sido el

² Véase Miguel Ángel Barberena, *Plan de Gobierno, 1986-1992*, Aguascalientes, 1986.

FONAHPO y el INFONAVIT. El primero financió 8 761 acciones, el INFONAVIT 9 725 y FOVISSSTE participó tan sólo en 3 700 acciones.

Sin embargo, el mayor monto de la inversión lo ejerció el INFONAVIT con 20 029 millones de pesos, siguiéndole FOVISSSTE con 10 052 millones y, por último, el FONAHPO con 5 142 millones. Esto se debió a que los primeros dos organismos destinan sus recursos a programas de vivienda terminada más cara mientras que el FONAHPO participa tan sólo en programas de vivienda progresiva o pies de casa y de mejoramiento de la vivienda, que implica menor gasto.

En cuanto al número de beneficiados, el INFONAVIT es el que concentra la mayor parte de éstos, beneficiando a 23 136 familias. El FOVISSSTE y el FONAHPO atendieron a 12 400 y 8 900, respectivamente.

Como parte de la descentralización, a partir de 1983, el FONAHPO delegó parte de sus atribuciones, en particular la gestión de recursos y acciones para financiar el programa de vivienda popular mediante créditos, en delegaciones regionales. Una de ellas fue ubicada en la ciudad de León, Guanajuato, con lo cual el proceso decisivo se vio alentado.³

En este sentido, FONAHPO es el único organismo que expresamente desarrolló en Aguascalientes una política de descentralización institucional en materia habitacional.

³ Los créditos concedidos por FONAHPO han sido para promoción de vivienda progresiva (pies de casa o asentamiento), para mejoramiento de vivienda y para apoyo de la autoconstrucción.

Esto se debe, entre otros aspectos, a la existencia de sólidos programas de desarrollo regional y urbano; a la disponibilidad de recursos financieros suficientes; a la presencia de técnicos capacitados y al hecho de que Aguascalientes es una "ciudad media".

En relación con los otros dos organismos, el INFONAVIT y el FOVISSSTE, su actuación, más que responder a una política de descentralización propiamente dicha, obedece a las expectativas del sindicalismo oficial con programas consistentes en dotar de vivienda a sus agremiados. No obstante, en Aguascalientes ha fortalecido los programas de vivienda, destinando un monto considerable de su inversión a éstos.

Quizá, estos organismos privilegien, al igual que FONAHPO, la creación de vivienda en ciudades medias como lo es Aguascalientes.

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL INEGI Y LA VIVIENDA

Para las autoridades locales, el proceso medular de la descentralización fue la instalación de las oficinas centrales de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en la ciudad de Aguascalientes.⁴

⁴ El traslado del INEGI a la ciudad de Aguascalientes fue anunciado en el *Diario Oficial* del 22 de enero de 1986. El 20 de febrero de 1986, el presidente Miguel de la Madrid visitó los terrenos y avances de la construcción del edificio sede del INEGI, así como el fraccionamiento Ojo-caliente destinado a viviendas para los trabajadores. Entrevista con el ingeniero Jorge Zertuche Lobos, INEGI-FIRPOVI, 16 de octubre de 1989.

Lo verdaderamente significativo de los años de 1985 a 1986 en la entidad fue el arribo de 2 500 trabajadores del INEGI y sus familias a Aguascalientes y un primer aspecto que debió enfrentar el gobierno estatal fue el de impulsar un proyecto habitacional que apoyara y facilitara el proceso de descentralización del organismo. Así se creó el FIPROVI, financiado, entre otros, por el FONAHPO.

Con el apoyo de la Secretaría de Obras Públicas y Vivienda Popular del gobierno estatal, en 1986 fue iniciada la primera etapa del proyecto. De esta manera la gestión de FIPROVI dio lugar al principal programa habitacional en la entidad a la fecha. El programa habitacional implementado por el organismo se realizó en terrenos del fraccionamiento Ojocaliente, al oriente de la ciudad. Los programas habitacionales que el FIPROVI desarrolló fueron lotes con servicio, pies de casa o asentamiento y condominios denominados FOVIS, los cuales se realizaron en tres etapas entre 1986 y 1989.

En 1986, el FIPROVI, previa negociación con la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE) local, se adjudicó 200 pies de casa que se iban a destinar a los trabajadores del Estado. Entre 1987 y 1989 construyó un total de 53 lotes con servicios urbanizados, 1 661 pies de casa, 440 FOVIS1, 464 FOVIS2 y 96 FOVIS4. La mayor parte de estas acciones (3 198) las realizó en el fraccionamiento de Ojocaliente y un número menor en el fraccionamiento Primo Verdad.

Los beneficiados con el programa habitacional ascendieron, aproximadamente, a 20 000 habitantes (consi-

derando 2 800 trabajadores y sus familias, compuestas por cuatro miembros).

Financieramente para el programa se canalizaron 8 106 millones de pesos, lo cual representa el 30% del total de la inversión ejercida en el PEVP, que ascendía a 27 117.6 millones de pesos.

Al respecto, Bassols sostiene que es notorio que se hayan canalizado tal cantidad de recursos para tan sólo el 3.2% de la población beneficiada entre esos años.⁵

Sin embargo, podemos afirmar que los costos de la descentralización y/o desconcentración del INEGI, no fueron tan elevados como lo hubieran sido en otra ciudad. En este sentido, es clara la manera en que la dependencia aprovechó el desarrollo habitacional que el gobierno del estado —vía Plan Director Urbano de la ciudad de Aguascalientes y el PEVP— había proyectado para el oriente de la ciudad.

Antes de la llegada de los trabajadores del INEGI, el programa habitacional de Ojocaliente ya había sido proyectado para empezar a aplicarse a partir de 1986. Según el calendario de acciones del programa Trienal del Plan Director Urbano de la ciudad de Aguascalientes, en ese año se realizó la regularización del suelo, con la expropiación de los terrenos ejidales y la indemnización a los ejidatarios, así como con la adquisición de terrenos baldíos. Así mismo habían empezado las obras de urbanización del fraccionamiento, como la pavimentación del Paseo Ojocaliente y las obras de construcción de

⁵ Véase M. Bassols, *Aguascalientes, entre la modernización y la crisis*, s.e., 1989, p. 27.

vivienda terminada, previa asignación de recursos y realización del proyecto.

Por otro lado, en la dotación de servicios públicos (alumbrado, drenaje, electricidad, etc.) a escuelas y unidades médicas, en el fraccionamiento se ha contado con el apoyo del municipio. Esto ha reducido la responsabilidad de la dependencia federal que, como lo sostienen los funcionarios del FIPROVI, nada más se ha limitado a la construcción de vivienda y, en algunos casos, ha servido de intermediaria entre los habitantes y el municipio, para la demanda de servicios.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN

La educación ha constituido un sector prioritario para la administración pública local. Para cumplir con el programa educativo estatal, el gobernador Rodolfo Landeros anunciaba en 1984 la celebración con el gobierno federal del Convenio de Descentralización, que transfería a las autoridades estatales, la responsabilidad de la educación básica y normal.

La descentralización educativa en Aguascalientes sentó sus bases en el proceso de desconcentración, impulsado bajo el gobierno de José López Portillo. Con el objeto de asegurar el acceso a todas las regiones del país a la cultura y a la educación y mejorar la eficiencia de los servicios educativos, entre otras cosas, en 1978 se puso en marcha el proceso de desconcentración.

El organismo encargado de ejecutar la política de desconcentración fue la Delegación General de la Secretaria

de Educación pública (SEP), instalada en Aguascalientes en 1978.⁶ Las áreas que se desconcentraron fueron la de Planeación y Programación educativas; la Administración de Recursos Humanos, Financieros y Materiales y los servicios correspondientes a los niveles educativos de preescolar, primaria, secundaria general y técnica, así como la educación para adultos en su modalidad abierta.⁷

El proceso de desconcentración educativa continuó avanzando con la política de descentralización bajo la administración de Miguel de la Madrid. El programa de Descentralización de los Servicios Educativos, donde se inscribió el Sistema Educativo del Estado de Aguascalientes, se llevó a cabo para "mejorar la eficiencia y calidad de la educación y la cultura, promover la participación comunitaria para impulsar el desarrollo regional y fortalecer los servicios educativos".⁸

⁶ La desconcentración dio lugar al establecimiento de 31 delegaciones generales, como órganos operativos de la acción educativa, conservando la rectoría de la educación a nivel nacional, los órganos centrales (SEP).

⁷ Entre los logros del proceso de desconcentración está el otorgamiento del servicio de educación inicial que benefició a 7 995 educandos, las compensaciones a los maestros con el fin de arraigarlos en las comunidades donde prestaban sus servicios y la entrega de becas a niños de comunidades rurales para disminuir la deserción. "Entrevista doctora Garza, 20 de octubre de 1989".

⁸ SSCPE, 1989, p. 27. El 12 de noviembre de 1984 se firmó el Convenio de Coordinación entre el gobierno del Estado, siendo gobernador el Lic. Rodolfo Landeros, y la Secretaría de Educación Pública por conducto de su titular, el licenciado Jesús Reyes Heróles, para la prestación de servicios de educación básica y normal en Aguascalientes.



Al inicio del proceso de descentralización educativa, la Delegación General se reorganizó cambiando su denominación por la de Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar (USED) para convertirse después de 1986 en Secretaría de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado, que se crea para dirigir, operar y supervisar los servicios de educación básica y normal y los servicios estatales educativos conforme a los programas aprobados.⁹

Las acciones que se han empen-

dido para apoyar el proceso de descentralización y coordinación de los servicios educativos son, entre otras: la formulación del Programa Estatal de Educación 1984-1988; el establecimiento del Consejo Estatal de Educación Pública, instalado en noviembre de 1984; la instalación de 1 083 Asociaciones de Padres de Familia; la integración de nueve Comités Municipales de Educación y la creación del Comité Sectorial de Educación Pública, Cultura, Recreación y Deporte.

⁹ Para algunos informantes, lo que se crea es la Dirección de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado y no la Secretaría. "Entrevistas, Aguascalientes, Ags., octubre de 1989".

Los avances del programa

Para evaluar el grado de avance del proceso de descentralización en este

sector, se analizan los contenidos de los programas de estudio en los niveles descentralizados; la prestación de servicios desde una perspectiva administrativa; los avances en la integración de los sistemas de recursos humanos e infraestructura, apoyo de materiales didácticos y capacitación profesional; así como el funcionamiento del personal docente y administrativo.

Para cumplir con los propósitos de la descentralización se consideraron las características de la realidad local y regional, las cuales se complementaron con la enseñanza de la realidad nacional, ajustando los contenidos de los programas de estudio para que concordaran con ambas realidades.

Por ejemplo, se adoptaron algunos objetivos en las áreas de Ciencias Sociales y Naturales enfocándolas al conocimiento del estado y de sus municipios. Asimismo se elaboraron monografías de los municipios de Calvillo y San José de Gracia que constituyen un apoyo a los contenidos programáticos. En el área de orientación educativa de secundaria, se elaboró un programa completo llamado *Aguascalientes*, que rescata las condiciones y necesidades del estado. En educación normal se elaboró el Programa de Educación en Población, que contiene características acordes con la región.

La Secretaría de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el estado fue facultada para dirigir, operar y supervisar los servicios de educación básica y normal y los servicios estatales de educación. La coordinación del gobierno estatal y federal ha hecho posible la unificación de criterios en lo que se refiere a la administración,

prestación y control de servicios educativos, lo cual ha contribuido al fortalecimiento del sistema educativo estatal.

Al mismo tiempo, la descentralización ha promovido ajuste en el nivel administrativo, reduciéndose el gasto y adoptándose las medidas pertinentes de racionalidad y austeridad. En términos operativos se han descentralizado los servicios educativos, pues en la entidad se expiden los pagos, las licencias, los permisos e incluso los préstamos del ISSSTE. También los expedientes de los alumnos, certificados y títulos.¹⁰

Por otra parte, según información oficial, en la entidad se ha contado con los recursos humanos indispensables.¹¹

El sistema de educación normal ha presentado una reducción más que un crecimiento en Aguascalientes. Existe un control estricto de la matrícula, para equilibrar la necesidad de maestros con la formación de los mismos.¹²

Los cursos, seminarios y conferen-

¹⁰ "Entrevista realizada el 19 de octubre de 1989 al profesor Rolando Bernal", jefe del Departamento de Normales de la Secretaría de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el estado de Aguascalientes.

¹¹ Los profesores incorporados al esquema de educación básica, federal y/o estatal en la entidad suman 397 y 2 461 los de los niveles de preescolar y primaria respectivamente; y 1 624 los del nivel de secundaria. SSCEPE, 1989, p. 14. Según otra fuente, el personal adscrito a la SSCEPE, en Aguascalientes, ascendía a 6 673 maestros, de los cuales 3 609 estaban adscritos al nivel de primaria, 2 139 al de secundaria, y 710 y 215 a los de preescolar y normal respectivamente. SEO, 1986, p. 99.

¹² "Entrevista realizada el 19 de octubre de 1989 al profesor Rolando Bernal".

cias de capacitación y actualización técnico-pedagógica y administrativa con directores y maestros de grupo se han ampliado sustantivamente. Por ejemplo, Aguascalientes ha sido sede de cursos a través de los cuales se han dado a conocer los programas de estudio y los manuales de manejo.

El proceso de descentralización traigo consigo la homologación salarial entre los trabajadores estatales y federales. Sin embargo, según información de la subdirección de planeación de la SSCEPE en los sueldos de los maestros de educación normal no hay homogeneidad, existiendo una diferencia aproximada de 50%, entre el estado y la federación.¹³

Por lo que se refiere a los establecimientos educativos que proporcionan servicios pertenecientes a la SSCEPE, Aguascalientes cuenta con 937 escuelas, de las cuales 549 son primarias, 255 son establecimientos pertenecientes al nivel preescolar, 125 secundarias y 8 normales.¹⁴

Un balance general

El proceso de descentralización educativa en Aguascalientes fue encomendado en su etapa inicial, al profesor Mario Aguilera Dorantes, titular de la Delegación de la SEP, entre otras personas. Para éste, la política de descentralización dio pasos importantes. Por ejemplo, a partir de 1985 el asunto de los pagos de los salarios a los docen-

tes ya no depende del centro, lo cual ha agilizado el proceso administrativo.

La descentralización se considera localmente benéfica para el sistema educativo estatal, pues "se ha encontrado una manera más inmediata de plantear los problemas y encontrarles solución en la entidad. Los problemas administrativos, como pagos y préstamos se tramitan en Aguascalientes".¹⁵

En cuanto a los efectos inmediatos se considera que éstos dependen de la capacidad de las autoridades estatales para aplicar en forma adecuada la política de descentralización. Así el profesor Aguilera sostiene que el diseño de esa política puede tener resultados benéficos de acuerdo con la creatividad de las instituciones estatales que las adaptarían y aplicarían: "Allá se inspiran las medidas atendiendo al propósito de buscar la unidad nacional y aquí nosotros las adaptamos de acuerdo a nuestras posibilidades".¹⁶

En Aguascalientes, sostiene el profesor, el margen de decisión ha sido muy amplio al grado de no hacer caso de lo que se dicta desde el centro. Al respecto plantea: "Yo tengo un cajón en mi escritorio que es el del olvido... Algo que me mandan del centro y no me convence, allí lo tiro..."¹⁷

De acuerdo con la información de la SSCEPE, en Aguascalientes se procuró acatar en todo momento los ordenamientos rectores que se generan a nivel central.

Sin embargo, según la SSCEPE, la

¹³ La federación paga por hora-semana-mes 24 124 pesos y el estado cubre la hora-semana-mes con 13 500 pesos. SSCEPE, 1989, p.14.

¹⁴ SEP, 1986, p. 101.

¹⁵ Entrevista realizada el 19 de octubre de 1989 al profesor Rolando Bernal.

¹⁶ *El Unicornio*, 1985, p. 5.

¹⁷ *Ibid.*, p. 5.

consolidación definitiva del proceso de descentralización depende de que las áreas centrales tengan una mayor coordinación y conocimiento de la realidad educativa en que se pretende aplicar dicho proceso, puesto que ello ahorra tiempo y recursos para su ejecución. Esta situación contribuiría a que la descentralización educativa fuera el resultado del esfuerzo central con la colaboración estatal.

Uno de los efectos negativos de la descentralización educativa fue el crecimiento del aparato burocrático, pues las instancias y departamentos dentro del organigrama aumentaron, creándose siete subdirecciones por cada nivel educativo.¹⁸

Asimismo, otro de los problemas fue el relativo al presupuesto y a la modificación de las relaciones entre el SNTE y las autoridades federales y estatales. En el primer aspecto, algunos de los obstáculos han sido el retardo en la operatividad del sistema de segunda enseñanza, en especial por la asignación extemporánea de recursos presupuestales y el monto precario de las asignaciones financieras que destina la SEP para apoyar el funcionamiento de las escuelas.

Por lo que respecta a las relaciones entre el sindicato y las autoridades educativas estatales, el primero inició un movimiento dirigido a sustituir al delegado general de la SEP, Agui-

lera Dorantes, exigiendo a la vez el pago inmediato de salarios atrasados.

Posteriormente esa demanda se transformó en petición para destituir al representante de la SEP. Para algunos funcionarios del magisterio local, las causas del conflicto obedecieron al hecho de que el profesor Aguilera apoyó e impulsó la descentralización educativa en la entidad, formando parte de una comisión que elaboró un diagnóstico de la educación hidrocálcida. En el diagnóstico se señalaba que el sindicato era uno de los factores que influían en la baja calidad de la educación.

En opinión del profesor Aguilera el diagnóstico resultó un trabajo extraordinario, pero despertó malestar entre los maestros porque se sintieron ofendidos. Esta situación llegó a tal extremo que no se publicó ni difundió el documento por la reacción que despertó, principalmente entre la dirigencia sindical.

Para otros funcionarios, la destitución del profesor Aguilera fue "un ajuste natural" de la descentralización, es decir, constituyó el costo del ajuste. El profesor Rolando Bernal sostuvo que los problemas pudieron atribuirse a que el SNTE es una agrupación nacional con un fuerte control central y fuerte dependencia del Comité Nacional; por tanto, la descentralización atentaba contra esa estructura sindical. Por su parte, el secretario de la sección uno del SNTE, profesor Marco Arturo Reyes Ugarte, sostuvo que el magisterio de Aguascalientes seguía en su postura de exigir la destitución del profesor Aguilera Dorantes. A la pregunta de si para el SNTE era más im-

¹⁸ Como son: la Subdirección General de Planeación Educativa, la Subdirección Administrativa, la Subdirección de Educación Preescolar, la Subdirección de Educación Primaria, la Subdirección de Educación Secundaria y la Subdirección de Educación Normal, entre otras. (Entrevista Rosa Irene Garza).

portante la renuncia de Aguilera Dorantes que el pago de los adeudos, respondió: "En este momento, para nosotros las dos cuestiones se han vuelto prioritarias, exigimos el pago de los salarios atrasados y la renuncia."¹⁹

Con la destitución del profesor Aguilera, la oposición del SNTE cesó y, según opiniones de los funcionarios entrevistados, el proceso de descentralización se completó en Aguascalientes hace dos años, siendo un estado pionero en la descentralización, cuya explicación reside en la extensión geográfica que ocupa, en la ausencia de un sistema de educación estatal y en las condiciones políticas que se caracterizan por ser pacíficas.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS FEDERALES DE SALUD

En Aguascalientes, el proceso de descentralización de los servicios de salud se inició en 1984 con el objetivo, entre otros, de ofrecer una mayor y mejor cobertura a población abierta, en particular a los trabajadores no asalariados.

Según las autoridades federales, la descentralización de los servicios en este sector se estructuró para revertir el proceso de concentración de la infraestructura y de los recursos, vincular los esfuerzos financieros de los tres niveles de gobierno e integrar el Sistema Estatal de Salud (SESA) con los servicios que presta la SSA, el IMSS-COPLAMAR y otros del Estado a población abierta.²⁰

¹⁹ *El Sol del Centro*, 15 de enero de 1985.

Para el cumplimiento de tales objetivos y para garantizar que el proceso de descentralización se realizara de forma homogénea en el estado de Aguascalientes, se definieron criterios rectores, entre ellos:

I. Que la descentralización era un proceso gradual porque debía tomar en cuenta el desarrollo sanitario del estado y sus peculiaridades económicas, sociales y políticas.

II. La descentralización no implicaba que se efectuara el carácter laboral de los trabajadores federales convirtiéndose en trabajadores estatales y, por tanto, no significaba perjuicio alguno para la organización sindical.

III. El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Salud (ss) seguiría siendo la principal fuente de financiamiento de los servicios estatales de salud, el cual se complementaría con aportaciones locales.

IV. La federación, a través de la ss y del IMSS, proporcionaría los apoyos técnicos y logísticos que requirieran los servicios estatales de salud para su consolidación y desarrollo. La descentralización se llevaría a cabo mediante la transferencia de las facultades y recursos del gobierno federal al gobierno estatal y, de éste, a las autoridades municipales.

Estructuración del programa

La descentralización de los servicios de salud se desarrolló en Aguascalientes

²⁰ Véase Secretaría de Salud, Subsecretaría de Planeación, núm. 8. 1987, p. 34.

en dos etapas: la primera de "coordinación programática" y la segunda de "integración orgánica".

En la primera etapa del proceso, se expidió el decreto (8 de marzo de 1984) para la integración orgánica de los Servicios de Salud de la SSA y del programa denominado IMSS-COPLAMAR. se estableció el Acuerdo de Coordinación (junio de 1984) entre el ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la SSA, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogfe) y el ejecutivo del estado de Aguascalientes. En él se regularon las bases para la elaboración y ejecución del programa de descentralización. Asimismo, se firmó el convenio entre el ejecutivo del estado, los Servicios Coordinados de Salud Pública y el Colegio de Médicos Cirujanos de Aguascalientes con el propósito de concertar actividades en materia de salud pública y atención médica.

Durante esta primera etapa a nivel federal se conformó el Comité de Descentralización, integrado por SS, IMSS, SPP, y Secogfe, para la puesta en práctica de las políticas y estrategias del programa de descentralización.

Del comité, a su vez, se derivaron ocho grupos de trabajo bipartitos (SSA-IMSS) que formularon un Modelo de Atención a la Salud para Población Abierta, la revisión de los sistemas de referencia y contrarreferencia, y de vigilancia epidemiológica, así como las bases y criterios de regionalización operativa; la definición de las políticas y el desarrollo de las tareas inherentes a la situación laboral del personal proveniente del IMSS-COPLAMAR, y la

homologación salarial y funcional del personal, entre otros aspectos.

La etapa de integración orgánica se llevó a cabo en la entidad de septiembre de 1987 a enero de 1988. A nivel estatal se acordó crear grupos de trabajo tripartitos (SS-IMSS-gobierno del estado) los cuales se encargaron de elaborar diagnósticos, validar información e integrar los instrumentos técnico-normativos para cada uno de los sistemas operativos, y se fijaron las condiciones para evaluar la buena prestación de los servicios.²¹

En esta segunda etapa, el gobierno del estado creó el Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes (ISEA), el 19 de octubre de 1987, el cual es el órgano responsable de la operación y administración de los servicios de salud. Entre sus funciones destacan la vigilancia en la aplicación de las normas y lineamientos fijados por la SS y el gobierno estatal.

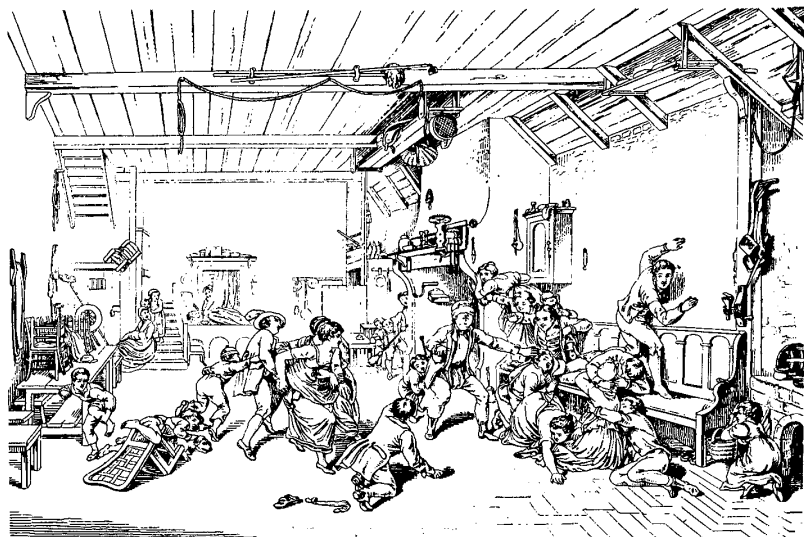
La descentralización municipal se aplicó en 1989 por medio del fortalecimiento municipal. En ese lapso de dos años, los servicios de salud de segundo nivel se desconcentrarían a los municipios de Calvillo, Rincón de Romos y Pabellón de Arteaga.²²

UN BALANCE GENERAL

A escasos dos años de haberse aplicado la política de descentralización

²¹ Entre 1985 y 1987, fueron integrados los servicios de salud a catorce estados, entre los cuales se encontraba el estado de Aguascalientes.

²² NOTISEA, órgano de comunicación interna del Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes, 11 de agosto de 1989, p. 18.



en salud, resulta difícil hacer una evaluación completa del proceso, sobre todo porque los resultados en cuanto a la calidad y cobertura de los servicios empiezan a manifestarse después de un periodo de tiempo largo.²³

Sin embargo, conviene puntualizar algunos elementos que indican la orientación y el grado de avance de la descentralización. Uno de ellos se refiere al comportamiento de los actores que participaron, su intervención en la reorganización administrativa y

la amplitud que alcanzó el aparato burocrático; otro, al incremento de la población atendida, a la reestructuración de la infraestructura existente que implicó la reclasificación de las unidades de atención del primer nivel (casas y centros de salud), dentro del marco de regionalización operativa y, finalmente, a los problemas relacionados con la organización y funcionamiento del área de personal.

Los principales actores y agentes de la descentralización fueron:

1) El gobierno federal, por medio de la ss, la cual formuló, diseñó y orientó la política de descentralización dictando las normas que rigen tanto la política sanitaria nacional como las del mismo proceso, entre otras cosas.

²³ Durante los últimos tres meses de 1987 se definió la estrategia de trabajo y el programa de actividades a desarrollar entre la ssa, el gobierno del estado y el imss, para que a partir de 1988 los servicios operaran cabalmente.

2) El gobierno estatal, que participó mediante la firma de convenios y acuerdos con la federación, en los cuales se estipularon "formalmente" las características y criterios del proceso descentralizador en la entidad y se facultó a éste para su ejecución.

Bajo la gubernatura de Rodolfo Landeros (1980-1986) se firmó el primer acuerdo para la descentralización de los servicios de salud, y su sucesor, Miguel Ángel Barberena, instauró dicho proceso en 1987. En este sentido, los Servicios Coordinados de Salud del Estado de Aguascalientes, por conducto de su Unidad de Planeación, elaboraron los documentos preparatorios del Programa de Descentralización de los Servicios de Salud en el Estado de Aguascalientes.

3) La sociedad local participó representando a dos instituciones, una privada y otra pública. Dicha intervención se formalizó por medio del ISEA, en 1988. La primera fue el Colegio de Cirujanos A.C., con quien se suscribieron acuerdos en materia de atención médica y de educación; también se estableció la coordinación para la celebración de simposios y jornadas médicas estatales. Y la segunda, la Universidad Autónoma de Aguascalientes, con la cual se firmaron acuerdos para la incorporación, a través del servicio social y del internado, de los egresados de las carreras de medicina y salud pública, así como las de enfermería y técnicos en salud, a las diferentes unidades médicas controladas por el ISEA.²⁴

²⁴ "Entrevista con el doctor Traconis, 14 de octubre de 1989".

Quizá uno de los resultados más importantes de la descentralización de Aguascalientes fue la creación del Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes que integró los Servicios Coordinados de Salud Pública y los del Programa IMSS-COPLAMAR. Esta integración significó una reorganización administrativa que, a su vez, dio por resultado el crecimiento de la estructura burocrática del sector salud. Según el doctor Traconis surgieron nuevas estructuras dentro del organigrama, creándose nuevas direcciones y subdelegaciones, como la Dirección General, la Dirección de Servicios de Salud, la Dirección de Planeación, la Dirección Administrativa y las subdirecciones de Capacitación, Investigación y Enseñanza.²⁵

En cuanto a la cobertura de atención y a la mejora de la calidad de los servicios, el ISEA informó que, al inicio del proceso, se contaba en la entidad con 250 000 habitantes de cobertura y dos años después, 1989, la cifra ascendió a 300 000 habitantes.²⁶ Esta cuestión tiene estrecha relación

²⁵ El doctor Daniel Traconis Ramos fue el responsable de la elaboración de los documentos preparatorios (programáticos) del Programa de Descentralización de los Servicios de Salud a Población Abierta en el estado. Estos trabajos transcurrieron entre los años de 1986 y 1988. El doctor era el jefe de la unidad de planeación de los Servicios Coordinados de Salud Pública. Actualmente ocupa la subdirección de Capacitación, Investigación y Enseñanza del ISEA.

²⁶ Según la información vertida por la Subdirección de Planeación de la Secretaría de Salud, en 1987 Aguascalientes contaba con una población que ascendía a 719 870 habitantes. De ésta, el 39.5% (284 143) constituía la población abierta (es decir, la población no derechohabiente).

con la reorganización y crecimiento de la infraestructura disponible.

Para ello se avanzó en la reorganización y reclasificación de las unidades de atención de primer nivel. De esta manera, la infraestructura de este nivel, que antes del proceso estaba conformada por 62 unidades de salud de los Servicios Coordinados y 37 unidades del programa IMSS-COPLAMAR, se reclasificaron de la siguiente manera: 12 centros de salud urbanos; 9 centros de salud rural; 32 centros de salud y 43 cascas de salud.²⁷

La infraestructura creció con la incorporación de las unidades de salud del programa IMSS-COPLAMAR y del Hospital Universitario "Miguel Hidalgo" (situado en la ciudad de Aguascalientes), que pasaron a depender del ISEA. Para los funcionarios del ISEA, tanto la población abierta como las unidades médicas, han crecido en Aguascalientes.²⁸

El segundo factor, la organización y funcionamiento del personal, pretendía resolver el problema de la excesiva centralización y concentración de funciones en los Servicios Coordinados. La solución a este punto se promovió mediante el apoyo del personal administrativo de las unidades de primero y segundo nivel. De hecho, uno de los aspectos que pretendía atenderse eran las quejas por el criterio utilizado en la selección de personal, selección que recaía por entero en la oficina central; se impulsó la formación de recursos humanos, estableciendo

un programa de capacitación y desarrollo permanente dirigido al personal administrativo.

A pesar de que algunos funcionarios consideraron que el proceso de descentralización había provocado el aumento del personal médico durante 1989, el ISEA estructuró un Programa de Racionalización de los Servicios Personales, por disposición de la ss. Este programa incluía, entre otros, el de "Retiro voluntario", al cual se acogieron hasta agosto de 1989, diez trabajadores, es decir un número muy reducido.

En cuanto al funcionamiento del personal a partir del 1 de enero de 1988, los trabajadores provenientes del IMSS-COPLAMAR se incorporan formalmente al SESA, terminando su relación laboral con el IMSS.

Por último, las respuestas que tuvo la descentralización de los servicios entre los funcionarios locales es uno de los aspectos que, a nuestro juicio, podrán dar cuenta también del significado y alcance de dicha política.

Se tiene claro en la entidad que la descentralización no significó transferencia de poder político ni de facultades de decisión. Al respecto, el doctor Traconis sostiene: "La descentralización de los servicios no significó autonomía con respecto a la federación, sino que fue una descentralización de funciones administrativas. Es hacer responsables a los gobiernos estatales de los servicios de salud, a través del Instituto Estatal de Salud." En este sentido, la dependencia de las autoridades estatales del gobierno federal, por conducto de la ss, se mantuvo intocada, pues la política sanita-

²⁷ ss, Subsecretaría de Planeación, doc. 2, 1987, pp. 4-5.

²⁸ "Entrevista con el licenciado Zavaleta, 21 de septiembre de 1989".

ria se diseña y se dicta desde arriba, sin posibilidades reales de definirla conforme a los requerimientos y necesidades de los estados. Incluso financieramente, la SS siguió administrando junto con el gobierno del estado el presupuesto federal y estatal.

En contraste, el costo del proceso, según opinión del doctor Traconis, no fue gravoso debido a las dimensiones geográficas de Aguascalientes, es decir, las distancias son cortas, la población es mínima y, en consecuencia, el proceso descentralizador implicó pocos gastos. Para los funcionarios del ISEA, en Aguascalientes se “cumplió tan sólo con la política de descentralización”.

A manera de conclusión consideramos que la política de descentralización en educación y salud, particularmente la aplicada en Aguascalientes, ha sido formulada e instrumentada desde el centro. Sin embargo, no

es fácil sostener que ello haya operado negativamente a nivel local. Los funcionarios mostraron cierto pragmatismo de acuerdo con el cual se apropiaron de los beneficios y “guardaron en un cajón” lo que consideraban inapropiado para su realidad.

A diferencia de los sectores anteriores, los actuales en el estado de Aguascalientes han tenido un margen de autonomía en la elaboración de programas y planes de desarrollo urbano y regional. La entidad ha desarrollado también programas de vivienda, para dar respuesta a las necesidades derivadas del impulso industrializador que se dio en el estado. No obstante, la creación de organismos de vivienda estatal atravesó los vaivenes propios de una instancia que, para actuar en el espacio local, requiere de considerables recursos técnicos, financieros y administrativos, los cuales no son fáciles de reunir en la provincia mexicana.