

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

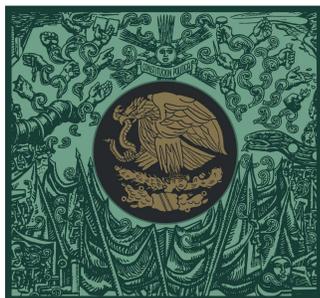
Un recorrido por la ruta de la descentralización gubernamental en México

Documento de trabajo núm. 303



Marzo 2019

www.diputados.gob.mx/cesop

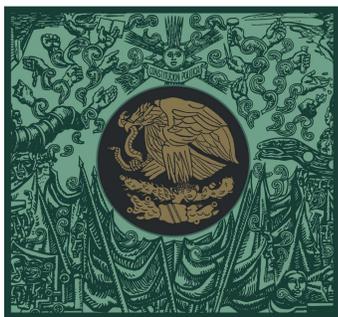


**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales encargado del
despacho de la Dirección General del CESOP

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Investigadores

Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Giovanni Jiménez Bustos

Apoyo en Investigación

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Nora Iliana León Rebollo
Ricardo Ruiz Flores
Erika Martínez Valenzuela
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Elizabeth Cabrera Robles
Guillermina Blas Damián

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Información que fortalece
el quehacer legislativo

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Un recorrido por la ruta de la descentralización gubernamental en México

Rafael López Vega¹

M

¹ Rafael López Vega es Investigador en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, cuenta con una maestría en Estudios de Población por el Colegio de la Frontera Norte, se especializa en temas de migración, pobreza, desarrollo social, salud pública y política y gestión ambiental. Correo electrónico: rafaellvegal@gmail.com, tel. 50 36 00 00 ext. 55238.

Contenido	Pág.
Resumen	4
Introducción	4
Antecedentes	5
Para entender la descentralización	10
Hacia un encuadre de la descentralización en México a fines del siglo xx	15
Conclusiones	23

Índice de cuadros, tablas y esquemas	Pág.
Cuadro 1. El federalismo en las constituciones de México: de 1824 a 18571	6
Tabla 1. Países con organización política federal y su población en 2019	9
Cuadro 2. Algunas definiciones del vocablo “federalismo”	12
Cuadro 3. Algunos elementos sobre la descentralización en la planeación del desarrollo en México, 1980-2000	18
Cuadro 4. Aspectos de la nueva política económica y la nueva política internacional en los albores de la globalización	20
Esquema 1. Efectos potenciales de la descentralización de la política fiscal en la pobreza y la distribución del ingreso	23

Resumen

El presente documento tiene como objetivo analizar un fragmento de los cambios en el diseño del funcionamiento estatal desde la década de 1980 y hasta la segunda década del siglo XXI. A este respecto se tiene en cuenta que la literatura reconoce que al inicio de este periodo se adoptaron líneas de política pública interna convergentes con el encuadre propuesto por los organismos financieros internacionales y por algunos gobiernos de los países desarrollados que imbrican su funcionamiento económico a éstos (como Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania y Francia, que han sido teorizados como modelos a imitar en el siglo XX), y que se designaron como reformas estructurales de primera generación, a saber: en materia fiscal, de apertura comercial y de precios, en impulsar procesos políticos hacia la democratización, en el diseño e instrumentación de políticas de adaptación y renovación institucional, y para algunos países en procesos de descentralización administrativa.

Introducción

El federalismo se ha constituido en materia de estudio de distintas disciplinas, desde la ciencia política y el derecho, hasta de los internacionalistas, de la economía en su vertiente fiscal, así como de la sociología del poder y de los historiadores contemporáneos. Al documento lo permean algunas hipótesis desplegadas en múltiples investigaciones sobre el federalismo y la centralización del poder político, sobre las relaciones entre centralismo y descentralización que prevalece paradójicamente en muchos países bajo un régimen federal, pero también en aquellos que tienen un gobierno unitario.

Los datos del Foro de Federaciones nos hablan de una multiplicidad y diversidad de países que comparten una forma de organización política. Sin embargo, la configuración específica de ésta responde a procesos anclados a la historia nacional, inclusive internacional en algunos casos. Más de un autor

reconoce que en este tipo de organización del sistema político su configuración favorece al ejercicio del poder desde y para el centro, y no para las unidades político-administrativas que forman el pacto federal.

Tal vez por ello no es casualidad que, a escala internacional, en el último trayecto del siglo xx haya emergido de la mano con las reformas estructurales una preocupación creciente que aparece como legítima, por la búsqueda del respeto a las bases constitucionales que hacen posible el pacto federal y que en general encuentran una formulación explícita en el fortalecimiento de la vida democrática de las naciones, como queda expresado en el caso de México en los instrumentos de la planeación del desarrollo, y en ese tenor que haya diagnósticos internacionales sobre el avance de ésta y de su impacto en el campo de los derechos humanos.

Y en este contexto habría que valorar las capacidades del gobierno federal para continuar siendo la fuerza que, al modo de la física, da impulso al todo social, que propiamente con sus engranajes a distintas escalas territoriales, de gobierno, de ejercicio del poder y de atención a sus habitantes (y no sólo de sus ciudadanos), gira y hace posible para ese todo los beneficios del desarrollo económico y social.

Antecedentes

El estudio a escala global de los sistemas políticos respecto a las funciones centrales del Estado en tanto gobierno y de la relación que a través de este último establece con sus divisiones político administrativas de mayor tamaño, como las regiones, los estados, los departamentos, las provincias, los condados, los cantones, entre otras denominaciones, ha llevado a clasificar dicha asociación en varios tipos: federal, unitaria, autónoma, autoritaria, principalmente.²

² Hay diversas interpretaciones para clasificar el federalismo como una forma de gobierno o como una forma que asume la organización de los Estados. Por ejemplo, véase José Barragán, "El federalismo como forma de gobierno y no de Estado. El caso mexicano", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 38/39, 2002, en [<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/830956.pdf>], consulta: 6 de marzo de 2019; y Hermínio

De este conjunto, por ahora es sólo de interés el caso del federalismo, esto debido a que México ha tenido prácticamente durante toda su vida independiente un régimen jurídico-constitucional federal en contraposición a su propia historia colonial y centralista.³

En el caso de México, el periodo denominado de “anarquía”, que experimentamos como país durante gran parte del siglo XIX, y la propia promulgación de cuatro constituciones entre 1814 y 1857 (véase Cuadro 1), y de las bases orgánicas de 1843, en algunas de las cuales está presente el federalismo, se enfrentó tanto a diversas configuraciones de poder que tenían en su andamiaje político secular un fuerte poder local, así como a otras visiones para las que la centralización debía ser la forma de organización del gobierno, e incluso a la conformación de un poder dictatorial que en la práctica toleraba los cacicazgos regionales, tal vez preámbulo a la concentración del poder bajo la figura presidencial en la segunda mitad del siglo XIX, y casi durante todo el siguiente siglo.⁴

Cuadro 1. El federalismo en las Constituciones de México: de 1824 a 1857¹

<p>Constitución de 1824</p> <p>Título II. Sección única</p> <p>De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y división de su poder supremo.</p> <p>4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.</p>
<p>Constitución de 1836</p>

Sánchez de la Barquera, “El federalismo como forma de organización del Estado”, en Herminio Sánchez de la Barquera (ed.), *Fundamentos, teorías e ideas políticas*, vol. I, México, IJ-UNAM, 2014.

³ Véase Miguel Carbonell, “El Estado federal en la Constitución mexicana: una introducción a su problemática”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año xxxi, núm. 91, 1988. pp. 81-106.

⁴ Véanse Raymond Buve, “Caciquismo, un principio de ejercicio de poder durante varios siglos”, *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, vol. xxiv, núm. 96, El Colegio de Michoacán, A. C., 2003, pp. 17-39, en [<https://www.redalyc.org/pdf/137/13709602.pdf>], consulta: 5 de marzo de 2019; y Soledad Loeza, “Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LVIII, núm. 218, mayo-agosto, 2013, pp. 53-72.; y A. Knight, “Cardenismo: Juggernaut or Jalopy?”, *Latin American Studies*, núm. 6, 1994, pp. 73-107, en [<http://www.latinamericanstudies.org/mexico/cardenismo.pdf>], consulta: 27 de febrero de 2019.

<p>Cuadro 1. El federalismo en las Constituciones de México: de 1824 a 1857¹</p> <p>Conocida como la Constitución centralista, debido a su integración se dice también que es un conjunto de siete leyes [Constitucionales, sic]. Precisamente la sexta de ella versa sobre la “División del territorio de la república y gobierno interior de sus pueblos”:</p> <p>Art. 1. La república se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y estos a su vez en partidos.</p> <p>...</p> <p>4. El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general.</p>
<p>Constitución de 1857</p> <p>Título segundo</p> <p>Sección I</p> <p>Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>
<p>¹En todos los casos se conserva la ortografía del original.</p>
<p>Fuente: H. Congreso de la Unión. <i>Las Constituciones de México 1814-1991</i>, México, 1989. En [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/Presentacion.pdf] consulta: 19 de marzo de 2019.</p>

Algunos estudios señalan que, al no haber señalamiento alguno sobre el municipio en la Constitución de 1824, se dejó en plena libertad de los estados federados para organizar sus gobiernos y administraciones, y remarcan que los municipios se regularon por la normatividad de la Constitución de Cádiz. Por su parte, dado el carácter centralista de la Constitución de 1836, los ayuntamientos se suprimieron y los pueblos pasaron a ser administrados por jueces de paz. No obstante, se encuentra en el texto constitucional como obligación particular del ciudadano mexicano “Adscribirse en el padrón de su municipalidad”.⁵ Finalmente, en el caso de la Constitución de 1857, son varios los artículos que hacen referencia a las obligaciones de los ciudadanos frente a los municipios en materia de impuestos, inscripción al padrón municipal (de residentes), y elecciones populares.⁶

⁵ Véase H. Congreso de la Unión, *Las Constituciones de México 1814-1991*, art. 9, fracción I, México, pp. 98, en [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/Presentacion.pdf], consulta: 19 de marzo de 2019.

⁶ Véase H. Congreso de la Unión, *Las constituciones...*, *op. cit.*, pp. 171- 173; y J. A. Hernández, *Evolución histórico jurídica del municipio en el estado libre y soberano de Puebla*, tesis profesional.

Aunque sería imposible en unas cuantas líneas resumir la importancia histórica de la división política-administrativa de menor tamaño, sí es posible enfatizar la importancia del municipio en la administración gubernamental en México,⁷ en tanto la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, que redundan sobre todo en la delimitación de atribuciones, competencias y responsabilidades entre órdenes de gobierno.

De acuerdo con información del Fórum de las Federaciones (Forum of Federations), actualmente hay aproximadamente 24 países federales en el mundo.⁸ En la Tabla 1 se muestran los países bajo esta clasificación y su población al año 2019. Con estos datos se puede aseverar que bajo este tipo de “arreglo” político para la toma de decisiones se incluyen algunos de los países más poblados del mundo (dos de cada cinco habitantes del planeta viven en países de este tipo), que a la par también se consideran parte de las democracias más complejas; son los casos de la India, Estados Unidos, Brasil, y también se encuentra México. En este último los procesos electorales han dado lugar a un renovado pluralismo político y competencia política desde finales del siglo xx.⁹

En relación con esto, la Tabla 1 conjuga experiencias históricas diferentes en la configuración del tipo de federalismo, que se pueden anclar a los procesos de descolonización, de experiencias bélicas, del grupo de población y los intereses que

Licenciatura en Derecho con área en Derecho Internacional. Departamento de Derecho. Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla, Colección de tesis digitales, 2005, en [http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/], consulta: 18 de febrero de 2019.

⁷ En algunos países federales como los Estados Unidos, la figura del “condado” como unidad político-administrativa es de menor tamaño, aunque no es homogénea en su uso en todos los estados de ese país es equivalente al municipio. NACO. Overview of County Government, en [<https://web.archive.org/web/20130417063950/http://www.naco.org/Counties/Pages/Overview.aspx>] consulta: 7 de marzo de 2019.

⁸ Aunque hay algunos autores que indican que las Islas Comoras se organizan bajo el principio político de orden federal, son en realidad una unión de tres islas autónomas. Véase World Atlas, “What Type Of Government Does Comoros Have?”, en [<https://www.worldatlas.com/articles/what-type-of-government-does-comoros-have.html>], consulta: 12 de febrero de 2019.

⁹ En el planeta hay 195 países, de los cuales 193 son estados miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y dos son países observadores (no miembros): el Vaticano y Palestina. Véase United Nations. Overview”, en [<http://www.un.org/en/sections/about-un/overview/index.html>] y Worldometers, “Countries in the World”, en [<http://www.worldometers.info/geography/how-many-countries-are-there-in-the-world/>]; y [<http://www.forumfed.org/countries/>], consulta: 12 de febrero de 2019.

lo hicieron posible, e incluso de los cambios en las relaciones de poder a escala internacional a mediados y a finales del siglo XX.

Tabla 1. Países con organización política federal y su población en 2019				
País	Población		País	Población
Alemania	82,438.6		India	1,368,737.5
Argentina	45,101.8		Iraq	40,412.3
Australia	25,088.6		Malasia	32,454.5
Austria	8,766.2		México	132,328.0
Bélgica	11,562.8		Nepal	29,942.0
Bosnia y Herzegovina	3,501.8		Nigeria	200,962.4
Brasil	212,392.7		Paquistán	204,596.4
Canadá	37,279.8		Rusia	143,895.6
Emiratos Árabes Unidos	9,682.1		Sudáfrica	58,065.1
España	46,441.0		Sudán	42,514.1
Estados Unidos	329,093.1		Suiza	8,608.3
Etiopía	110,135.6		Venezuela	32,779.9
Fuente: Forum of Federations, en [http://www.forumfed.org/countries/]; y United Nations. World Population Prospects 2017. Medium variant, en [http://www.forumfed.org/countries/], consulta: 12 de febrero de 2019.				

Además, es de llamar la atención que países como Francia, Inglaterra e Italia, sean naciones de gobierno central, unitario o Estado-Unión, o de tipo regional, y que territorios con un gran avance en el desarrollo social y humano del norte europeo sean Estados unitarios descentralizados, como Suecia y Dinamarca.

Con relación a la centralización administrativa, es usual que los textos especializados indiquen que ésta consiste en una relación de subordinación que emana de una figura central. Algunos autores incluso son más directos indicando que el término centralización se refiere a la concentración de autoridad en la parte superior de un sistema administrativo, bajo el que la toma de decisiones se hace bajo conocimiento y dirección de la figura central.¹⁰

¹⁰ Véase S. B. M. Marume y R. R. Jubenkanda, "Centralization and Decentralization", *Journal of Research in Humanities and Social Science*, vol. 4, núm. 6, 2016, pp. 106-110, en

A este respecto, en México la Constitución política establece en su capítulo III que:¹¹

Art. 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Art. 90. Las facultades y obligaciones del Presidente [...]

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

Para entender la descentralización

A la luz de la gran cantidad de investigaciones en torno al Estado, es difícil eludir el hecho de que al intentar reconstruir analíticamente sus procesos de creación, la investigación de sus fuentes de poder (económico, social, político), reflexionar sobre sus propios intereses y procesos de gobierno-gobernabilidad en la manifestación concreta a través de sus procesos administrativos, la investigación se vuelve circular, auto-reflexiva en relación con los mismos conceptos mediante los cuales se analizan y se elaboran los discursos que dan cuenta de ellos mismos.

El Estado es esencialmente una arena, un lugar —justamente como han argumentado las teorías reduccionistas— y que éste es precisamente el origen y mecanismo de sus poderes autónomos. El Estado, a diferencia de los principales actores de poder de la sociedad civil, está territorialmente limitado y centralizado.

[<http://www.questjournals.org/jrhss/papers/vol4-issue6/Q46106110.pdf>], consulta: 5 de marzo de 2019.

¹¹ Poder Ejecutivo Federal, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto vigente, pp. 80-82 (consulta: 14 de marzo de 2019).

Las sociedades necesitaban que algunas de sus actividades sean reguladas sobre un territorio centralizado. Lo mismo sucede con las clases económicas dominantes, las Iglesias y otros movimientos de poder ideológico, y élites militares. Por tanto, ellos confían los recursos de poder a las élites estatales, recursos que no son capaces de recuperar completamente, precisamente porque sus propias bases socioespaciales de organización no están centralizadas ni territorializadas.

De hecho en relación con el poder del Estado hay dos partes esenciales de su definición: centralización y territorialidad, y en la Europa occidental como representación sine qua non del Estado como lo han mostrado diversos autores, en ocasiones con hipótesis en conflicto, la autonomía del Estado (relativa, salvo en el Estado absolutista) deriva de su capacidad de proporcionar/generar unidad política con base en el territorio y constituirse como autoridad central, configurando una red de poder político-económico y militar.¹²

Pero esta configuración histórico-política y militar del Estado sólo es un soporte para poder argumentar que su forma de organización política, como se indicó arriba, adoptó diversas modalidades, las cuales han recibido atención por diversas disciplinas. Así, por más de un siglo, el federalismo ha tenido más de una definición (véase Cuadro 2).

¹² Véase Michael Mann, *The sources of social power. The rise of classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge University, Press, vol. II, 2012, pp. 402 - 445 y P. Anderson, "El Estado absolutista", España, Siglo XXI, 1998, p. 411.

Cuadro 2. Algunas definiciones del vocablo “federalismo”

La Real Academia de la Lengua Española define federalismo como:

1. m. Sistema de federación entre corporaciones o Estados.
2. m. Teoría o corriente política que defiende los principios de la federación.

En [<https://dle.rae.es/?id=HikJ0nF>] consulta: 14 de febrero de 2019.

Political Dictionary (traducción libre)

FEDERACIÓN. Esta palabra se deriva del término romano *Foederatus*, que fue aplicado por los romanos a los Estados que fueron conectados con el Estado romano por un *Foedus* o tratado. (En todo caso se recomienda la lectura completa de la entrada del diccionario donde se toca el extenso caso de la Unión Norteamericana (North American Union, que se considera fue el ejemplo que se trató de emular en México).

F. Lieber. *Political Dictionary*, vol II, Charles Knighth and Co., Londres, 1846, pp. 10-13, en [<http://www.loc.gov/>], consulta: 25 de febrero de 2019.

Diccionario Social/Enciclopedia Jurídica Online

Del lat. *Foedus*, *foederis* (pacto, alianza). Sistema mediante el cual varios jefes de familia, municipios, grupos de pueblos o Estados se obligan, en forma recíproca e igual, a llevar a cabo una o más finalidades especiales, cuya realización recae desde ese momento sobre los miembros federados. Es, pues, un sistema jurídico y POLÍTICO opuesto al unitarismo estatal y que considera el gobierno federal como la forma que mejor sirve a las ideas de libertad. En ese régimen, las distintas regiones que componen el país se rigen de manera autónoma, pero ceden parte de sus competencias al gobierno federal, quedándose con las no transferidas. Claro es que el proceso federalista también puede producirse en forma inversa, como sucede cuando un país, organizado en forma unitaria, concede la autonomía plena a todas o varias de sus regiones, señalando el Estado concedente las competencias que, con la autonomía, traspasa a las regiones...Con respecto a la mayor o menor amplitud de las competencias que se reservan o que se conceden a las regiones, no hay criterios ni normas uniformes, pues ello depende en gran parte de las finalidades que se persigan con la federación y de los antecedentes históricos de las regiones que la formen. De todos modos, puede afirmarse que corresponden siempre al Estado federal la representación de la nación, las relaciones internacionales, la emisión de moneda y la defensa nacional.

En [<https://diccionario.leyderecho.org/federalismo/>].

Diccionario político y social del mundo iberoamericano

“En el caso del concepto federal/federalismo hay que señalar de entrada tres advertencias preliminares: primera, su ingreso, por demás exitoso, en el vocabulario político se ubica a partir de 1810 en adelante... segunda, el concepto se registra en un conjunto de duplas (confederación/federación; confederal/federal), nominales y adjetivales, lo que confiere a esta voz la ausencia de fronteras léxicas definidas a lo largo del siglo XIX, a través de las cuales conviven significaciones diferentes; tercera, desde el principio el concepto (dupla) discurre en América en abierto antagonismo con el pensamiento centralista que se nutre del anhelo hispánico ilustrado de una monarquía unitaria, el ideal del gobierno único...”.

J. Fernández (dir.), “La era de las revoluciones, 1750-1850”, *Diccionario político y social del mundo iberoamericano*, Fundación Carolina, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pp. 425-426.

The Nordic Union (traducción libre)

Cuadro 2. Algunas definiciones del vocablo “federalismo”

Federalismo es un sistema basado en reglas democráticas y las instituciones en las que el poder de gobernar es compartido entre los gobiernos nacionales y provincial/estatal, creando lo que a menudo se llama una federación. En una federación el componente “Estados” es en algún soberano, en la medida en que ciertos poderes están reservados para ellos y que no pueden ser ejercidos por el gobierno central.

En [<https://thenordicunion.wordpress.com/government/>].

The Oxford Handbook of Political Institutions (traducción libre)

Si bien diversos autores han definido federalismo de múltiples maneras, en el debate académico y político norteamericano actual éste se entiende en su relación con el papel de los gobiernos subnacionales, en tanto estos son tomadores de decisiones e instrumentadores de la legislación federal.

R. A. W. Rhodes *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Great, Britain, 2006, p. 239.

Las múltiples experiencias históricas del federalismo, lo mismo en Europa que en América (donde a veces ha habido revires seculares) e incluso en África y Asia, permiten identificarlo como un sistema político basado en reglas democráticas, bajo el cual las instituciones en las que el poder de gobernar es normativamente compartido entre los gobiernos nacionales y subnacionales (divisiones político administrativas mayores: regiones/provincias/departamentos/estados), creando lo que frecuentemente se denomina una federación, donde estos últimos son considerados como tomadores de decisiones independientes (en la medida en que ciertos poderes están reservados a ellos dado que no pueden ser ejercidos por y desde el gobierno central) a la vez que se mantienen unidos a la federación por la ley constitucional y son responsables ante ésta.¹³

Federación, decisiones independientes o soberanas de quienes la conforman, parecen llegar hasta la base de la unidad que configura a la primera, dando lugar a diferencias entre el federalismo de los países bajo este tipo de organización política del Estado. Sin embargo, al interior de cada país la Constitución política establece las competencias, responsabilidades y formas de participación de los estados

¹³ Véase Alberta M. Sbragia, “American federalism and intergovernmental relations”, en: Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, and Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, Great, Britain, 2006, pp.239-260.; y The Nordic Union, “Government”, en [<https://thenordicunion.wordpress.com/government/>], consulta: 14 de marzo de 2019.

miembros. De la Tabla 1 también se desprende que la identificación de las funciones básicas del federalismo entraña ya una visión predominante de la organización política y algunos modelos del mismo, en relación con:¹⁴

1. Su función en la estructuración del poder por medio de la división vertical de poderes; y,
2. Su función en la integración de sociedades heterogéneas, que implica desde el multiculturalismo, y el cuestionamiento a la centralización de las decisiones de política pública hasta la diversidad territorial.

Verticalismo ligado históricamente a la transformación del ejercicio autocrático del poder hacia el Estado moderno, y modelo para los cambios, desarrollo y evolución de las instituciones de éste y las pautas de intervención de éstas en los ámbitos de la administración pública y de la vida política, incluyendo la normativa sobre la sede de los poderes de la federación.

Se puede indicar que en este conjunto de países federales es notable el entrelazamiento entre federalismo y centralización, incluso llegando al grado de denostar al primero. Situación de la que no son ajenos México o Estados Unidos, donde la figura central del poder es el titular del Ejecutivo federal o en términos llanos el presidente del país, así como la centralización de las decisiones administrativas en la sede [territorial, sic] de éste. Sin embargo, a este entrelazamiento se le ha adherido un proceso paralelo de descentralización (y desconcentración) del poder. A este respecto, no es sorprendente que en la literatura se reconozcan tres campos en relación con el binomio centralización-descentralización, a saber: en materias fiscal, administrativa y política, y que en éstas se tenga no sólo en cuenta, sino como parte nodal, el tema de la toma de decisiones desde el ámbito de lo local.

¹⁴ Véase R. Schultze, "El federalismo", en Herminio Sánchez de la Barquera (ed.), *Fundamentos, teorías e ideas políticas*, México, IJ-UNAM, 2014, pp. 193-210.

Hacia un encuadre de la descentralización en México a fines del siglo xx

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) señala que hay un consenso desde la década de 1980 con relación a una valoración negativa si hay demasiada centralización o absoluta autonomía local, y que es necesario poner en marcha un mejor sistema de colaboración entre los centros nacionales, regionales y locales de toma de decisiones.¹⁵ En México por ejemplo, a pesar de que la planeación regional tradicionalmente desde el plan sexenal tuvo relevancia, nunca detonó un proceso de descentralización fiscal, administrativa o política, sino que fue en la década de 1980, de la mano con la primera ola de reformas estructurales, que pareció tener mayor relevancia.

El proceso de descentralización en un sentido fuerte es o se puede asimilar a la dispersión de autoridad entre los niveles inferiores del sistema administrativo. Hay que tener presente que como verbo transitivo, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española da dos definiciones a “dispersar”: 1) separar y diseminar lo que estaba o solía estar reunido...; y 2) dividir el esfuerzo, la atención o la actividad, aplicándolos desordenadamente en múltiples direcciones”.

En términos gubernamentales, descentralizar se ha tomado como la acción de transferir autoridad y capacidad de decisión a organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados); todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño del gobierno. Sin embargo, es claro que la “relativa” autonomía y soberanía de los estados de una república federal son en términos políticos el antecedente de cualquier política pública de descentralización (fiscal o administrativa).

En México, por ejemplo, desde el inicio de la década de 1970 se planteaban elementos de política pública con relación a la descentralización administrativa y desconcentración de actividades industriales y de las propias instituciones u

¹⁵ *cfr.* FAO, “A History of Decentralization”, en

[http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history_fao.html#Note1] consulta: 28 de febrero de 2019.

organismos de la administración pública. Y desde el inicio de los programas que se formularon e instrumentaron se señaló su importancia como condición para avanzar en la modernización y fortalecimiento de la sociedad, y con ello de la gestión pública. Más tarde, se dijo, ampliar nuestra vida democrática al considerar a los gobiernos locales y sus organismos, y haciendo más cercano el gobierno a los gobernados (a través de la desconcentración), haciendo más eficiente al gobierno.

Entre estos elementos de política pública pioneros se hallan:¹⁶

- Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo federal, 1971-1976 (tenía entre otros objetivos descentralizar las dependencias e instituciones del Estado).
- El Programa de Reforma Administrativa, 1976-1982 (tenía entre otros objetivos descentralizar las dependencias e instituciones del Estado).
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (que incluye principios de delegación, desconcentración y descentralización).
- El Plan Nacional de Desarrollo Industrial de 1979 (tenía entre otros objetivos desconcentrar territorialmente la actividad económica, orientando las inversiones hacia las costas, las fronteras y otras localidades que puedan convertirse en alternativas viables a los grandes centros industriales del país).
- El Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (tenía entre otros objetivos descentralizar las dependencias e instituciones del Estado).
- La desconcentración administrativa de la Ciudad de México.
- La creación de delegaciones federales de las secretarías de Estado y de las entidades paraestatales.

¹⁶ INAP, "Reformas tendientes a promover la desconcentración administrativa y territorial de la administración pública federal", *Revista de Administración Pública*, núm. 67-68, 1986, pp. 243-255; y C. F. Almada, "Desconcentración y descentralización en México", *Revista de Administración Pública*, núm. 67-68, pp. 51-64; y M. Cardozo, "La descentralización de servicios de salud en México: hacia la amnesia total o hacia la resurrección de la política", *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 2, 1993, pp. 365-391.

Los planes nacionales de desarrollo de las décadas de 1980 y 1990 asieron en su propia lógica de reformas y modernización del Estado el tema de la descentralización, en lo sustantivo argumentando una ampliación de la vida democrática en el país, la del fortalecimiento del pacto federal y de la planeación, estrategias y acciones a nivel estatal y municipal, donde este fortalecimiento del federalismo redunde en una mejor gestión gubernamental y en la responsabilidad de los estados y municipios en la prestación de servicios como la educación, la salud, la seguridad social, entre otros.¹⁷

El Cuadro 3 presenta, *grosso modo*, esta serie de reformas que en su inicio pueden resumirse en términos de:

- la privatización o desincorporación de empresas del Estado;
- la privatización del ejido;
- la desregulación de un gran número de controles, con los que el sector público influía deliberadamente en las actividades económicas;
- la apertura comercial;
- la apertura a la inversión privada en obras de infraestructura;
- la promoción de la inversión extranjera;
- el saneamiento de las finanzas públicas;
- impulsar las exportaciones no petroleras;
- el control de la inflación;
- una devaluación moderada del peso.

¹⁷ Con relación a la educación, históricamente se abrió un debate ya centenario sobre su centralización o descentralización, cuya sociogénesis nos lleva al Congreso Nacional de Instrucción Pública en plena época porfirista, así como a los intentos federalistas posrevolucionarios. Véase Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México: historia del debate sobre la centralización educativa, 1889-1994*, El Colegio de México, México, 1998, pp. 17-29.

Cuadro 3. Algunos elementos sobre la descentralización en la planeación del desarrollo en México, 1980-2000

Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988

“La convicción de que fortalecer a los municipios y a las entidades federativas fortalece a la nación, ha inspirado la descentralización creciente de los servicios de salud y de educación y el planteamiento de la vuelta al esquema descentralizado original que la Constitución disponía, para asegurar en todos los rincones del país el acceso a la cultura y a la educación y, consecuentemente, la mejor distribución de condiciones propicias al desarrollo”.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

En la estrategia de modernizar a México se dice “avanzar hacia la modernización democrática también implica fortalecer la división y la colaboración entre poderes, revitalizar el régimen federal y hacer efectiva la descentralización de decisiones y recursos...”.

“Avanzaremos con prudencia y firmeza, hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, para que estados y municipios puedan impulsar su desarrollo, de manera concertada y autónoma. Los gobiernos locales deberán, a su vez, atender la solución de sus problemas haciendo acopio de recursos propios en la medida de sus posibilidades”.

Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000

“El Plan propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y los municipios, y fomentar la descentralización y el desarrollo regional...”.

“En particular, durante el periodo 1995-2000 debemos proponernos aprovechar la experiencia de procesos, como el de la federalización educativa, para consolidarlos en aras de una participación informada y oportuna de las comunidades y los gobiernos locales. En esferas de la gestión gubernamental y prestación de servicios como, entre muchas otras, salud y seguridad social, fomento a la agricultura y desarrollo rural, y protección de recursos naturales y medio ambiente, podemos realizar avances muy rápidos y sustantivos. Sin limitar nuestro esfuerzo a estas áreas, debemos fortalecer la federalización de funciones gubernamentales para dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población allí donde su vida cotidiana y su organización básica más lo demanda”.

Fuente: Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1983; *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1989; y *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación 31 de mayo de 1995. En [www.diputados.gob.mx] consulta: 15 de marzo de 2019. En [www.diputados.gob.mx] consulta: 15 de marzo de 2019.

En México los estudios especializados en el tema y los enfoques críticos sobre la descentralización de la educación y la salud indicaban que en el caso de los servicios de salud en México después de haberse impulsado desde 1983 el denominado Sistema Estatal de Salud, había un creciente olvido de esta política.¹⁸

Recientemente la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha señalado la importancia que la descentralización fiscal ha tenido para toda la región

¹⁸ Véase M. Cardozo, *op. cit.*

en el sentido de fortalecer la autonomía fiscal, la capacidad financiera y la toma de decisiones a nivel local. E incluso teniendo ésta un impacto favorable en el contenido y orientación de las políticas sociales, los procesos de democratización, la cohesión social, y el bienestar de la población.¹⁹ En resumen, sobre el proceso de descentralización iniciado en México en la década de 1980, la Comisión indicaba que:²⁰

Paradójicamente y a pesar del carácter federal del país, las modalidades que se imprimieron a la acción política y económica sobre todo en este siglo, dieron al federalismo mexicano una dinámica centralizadora, que poco a poco concentró los distintos aspectos de la vida nacional, favoreciendo ciertamente un crecimiento económico y un desarrollo social, en medio de una prolongada estabilidad, pero también frustrando el fortalecimiento y desarrollo locales.

En este último tercio del siglo xx acontece lo que se denominó como las reformas estructurales de primera generación, que se instrumentaron, se indicaba en diversos documentos de la época, con el objetivo de enfrentar y superar la serie de crisis económicas que se venían registrando desde el inicio de esa década. Una mirada de mayor rigor ancla estas reformas y las que le continuaron hasta la segunda década del siglo XXI a un cambio en el modelo de desarrollo económico y político.

¹⁹ José Roberto Afonso, Sulamis Dain, Vivian Almeida, Kleber Castro y Ana Cecilia Favaret, "Reflections on two decades of social-spending decentralization", en Giorgio Brosio (ed.), *Decentralization and Reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations*, CEPAL, Santiago de Chile, 2012, pp. 70-111.

²⁰ Javier Pérez e Ignacio González, "La descentralización fiscal en México", Serie Política Fiscal 106, CEPAL, Santiago de Chile, 1998.

Cuadro 4. Aspectos de la nueva política económica y la nueva política internacional en los albores de la globalización		
Reformas de primera generación	Reformas de segunda generación	Reformas de tercera generación
<p>Objetivo: Fortalecer el ambiente macroeconómico de estabilidad y propiciar un crecimiento de alta calidad. Impulsadas en la década de los ochenta.</p> <p>Reforma financiera y monetaria. Reforma tributaria. Reforma de precios. Privatización o venta de los activos productivos del Estado. Descentralización. Presentes en las cartas de intención, en el caso de México, signadas con el FMI.</p>	<p>Objetivo: Promover una mejor participación del crecimiento y de acelerar el progreso social.</p> <p>Reforma educativa Reforma del sector salud Mejoramiento de la calidad del gasto público. Estas reformas concuerdan con los programas internacionales de acción presentados en la década de los noventa derivados de conferencias internacionales, como las de Río 92, Cairo 94, Copenhague 95, y Beijing; de los cuales destacan los acuerdos de Río 92, como Agenda 21, ya señalada más arriba.</p>	<p>Objetivo: Preparar y mejorar el ambiente nacional para la inversión productiva de largo plazo.</p> <p>Liberalización del sistema económico y social (Presente como liberalización comercial). Establecimiento de un sistema regulatorio simple y transparente. Reforma del mercado laboral. Privatización o venta de los activos productivos del Estado. Continuidad. Integración-absorción económica. Como el Acuerdo Multilateral sobre Inversión (MAI) que se negoció bajo el auspicio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el cual inscribió a los 29 países miembros de ésta y a la Unión Europea. Con éste se buscó proveer a la inversión internacional de un amplio marco de estándares multilaterales.</p>
<p>En la base del proceso está un amplio programa de Reforma del Estado y la Sociedad sin lo cual sería imposible que tuvieran cabida estas reformas.</p>		
<p>Fuente: Elaboración propia.</p>		

En un inicio la CEPAL indicó que dentro de estos programas de reforma, la descentralización fiscal no constituyó un tema importante, ya que si bien se iniciaba la descentralización del gasto federal en educación hacia los estados, simultáneamente fue centralizada la administración del impuesto al valor agregado (IVA), luego se prosiguió con la descentralización en materia educativa y de salud.

En el caso de México, en realidad la primera experiencia como política de descentralización integrada a la planeación del desarrollo procede de la década de 1990 (sin demérito de los programas pioneros que atendían a costos crecientes y a una concentración territorial de dependencias y organismos o a su inclusión en el primer Plan Nacional de Desarrollo).

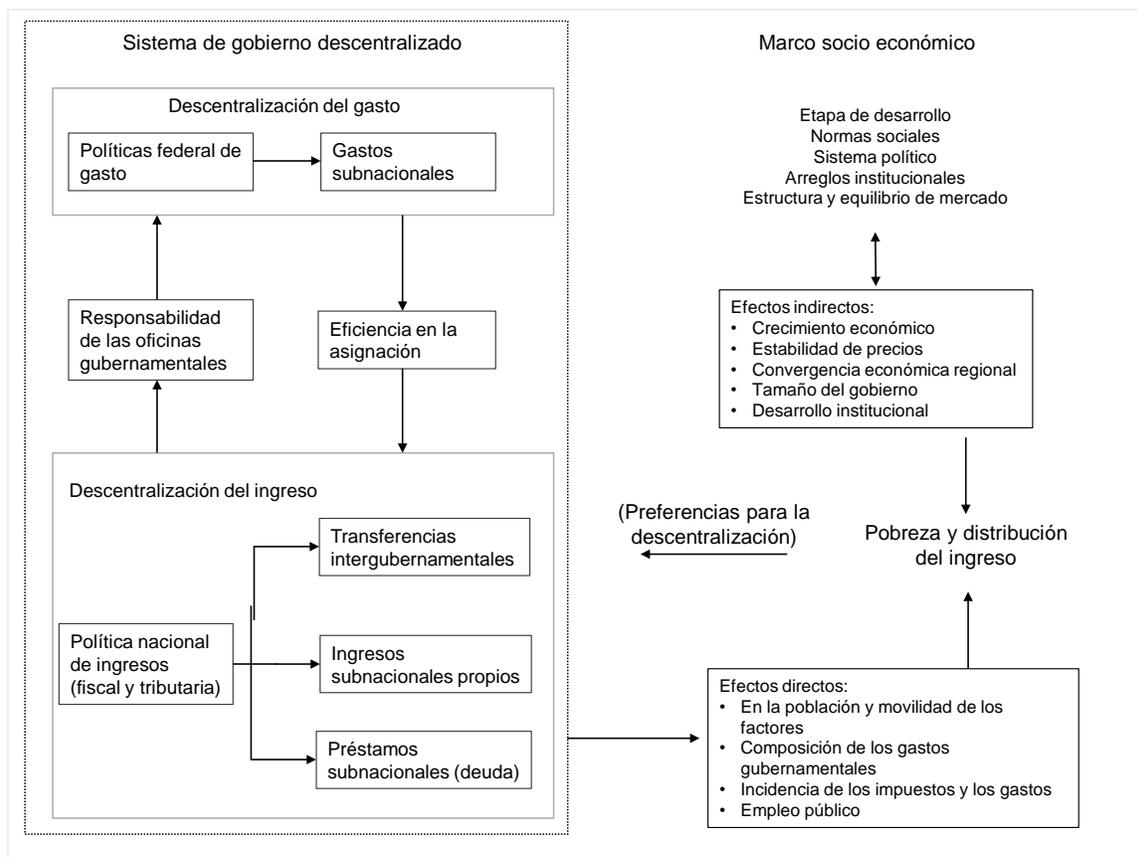
Esta experiencia de la descentralización alcanzó a muchos países de América Latina en el mismo periodo, en particular documentos de la CEPAL la ilustran con los casos de México, Chile, Brasil Argentina y Colombia. En su llegar a ser en materia fiscal, pronto cubrió tanto el tema específico de los ingresos y el financiamiento de los órdenes de gobierno como áreas completas de la administración pública, es decir, la educación y la salud, y que ya en el siglo XXI en algunos países expresamente cubrió el gasto social en su conjunto, siendo desplegada como originalmente se había formulado en la década de 1970.²¹ Sin embargo, prevalece el encuadre de la descentralización dentro de la primera generación de reformas estructurales (véase Cuadro 4).

Con relación al modelo bajo el que se experimentó (y se experimenta) la descentralización en algunos países de América Latina, el Esquema 1 puede ilustrar sobre este particular, el cual más allá de su propia racionalización y explicación de conjunto se puede muy bien anclar a una visión que lo sitúe en las necesidades

²¹ El caso de Perú se considera con avances sustantivos en los tres tipos de descentralización en comento. Véase Juan Luis Gómez, Jorge Martínez-Vázquez y Cristián Sepúlveda, "Diagnóstico del proceso de descentralización fiscal en Perú", Georgia State University, 2008, p. 5, en [<https://danielmorochoruiz.files.wordpress.com/2015/09/gomez-2008.pdf>], consulta: 13 de marzo de 2019.

institucionales y de política pública del propio modelo de desarrollo o crecimiento bajo el que se formuló e instrumentó.²²

Esquema 1. Efectos potenciales de la descentralización de la política fiscal en la pobreza y la distribución del ingreso



Fuente: Traducción libre de C. F. Sepúlveda y J. Martínez-Vázquez. “The Consequences of Fiscal Decentralization on Poverty and Income Inequality”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 29, fig. 1, 2011, pp. 323, en [https://www.researchgate.net/publication/227348642_The_Consequences_of_Fiscal_Decimalization_on_Poverty_and_Income_Inequality], consulta: 13 de marzo de 2019.

²² Véase Daniel M. Kotz, “Institutional structure or social structure of accumulation”, pp. 52-54, en: Terrence McDonough et al. (eds.), *Growth and Crisis, Social Structure of Accumulation Theory and Analysis*, National University of Ireland, Galway, 2006, en [<http://ssagalway.blogspot.com>] consulta: 28 de junio de 2018.

Aunque no es la intención recurrir a los resultados en general negativos de las evaluaciones que en la segunda década del siglo XXI se han hecho de la descentralización, la política social y su eficiencia a nivel federal y estatal como en el caso de México o para el conjunto de los países de la OCDE, conviene tenerlos presente con fines analíticos.

Tal vez, además, en la interpretación de estas evaluaciones deba tenerse como marco que la Organización de las Naciones Unidas al inicio del siglo XXI anclaba la descentralización al mejoramiento de la gobernanza y el desarrollo humano. En este sentido la descentralización se reconoce como un proceso que va más allá de las reformas estructurales. En su visión de la descentralización las políticas públicas a este respecto integran programas que:

- aseguran la participación de los ciudadanos;
- promueven el apoyo a diversos grupos, incorporando a las mujeres y los pobres en las decisiones de política;
- ayudan en la reducción de la pobreza y en iniciativas medioambientales a nivel local;
- y promueven la autonomía subnacional, así como la creatividad para atender las necesidades locales.

Pero es cierto que se puede ir más allá de las reformas estructurales. Por ejemplo, al final del siglo XX y a lo largo de la primera década del siglo XXI en México, a través de distintas reformas constitucionales y la promulgación de leyes secundarias, emergió un nuevo modelo de atención del Estado a ciertos aspectos de su vida económica, política, social y demográfica.

Conclusiones

Para el estudio de las transformaciones, incluso de cambios menores del Estado en tanto gobierno en múltiples aspectos, es imposible dejar de lado elementos analíticos con relación a la historia de su propia organización política-jurídica y territorial, así como la relevancia que han venido a desempeñar el mercado, el

intervencionismo gubernamental o la organización política en su conjunto como red de poder.

Los elementos desplegados a través de las reformas estructurales de la década de 1980 plantean como premisa al mercado como un mecanismo autorregulador y una intervención mínima del Estado, considerando que a través del primero se puede lograr la optimización de los beneficios económicos, sociales, políticos y culturales para las diferentes naciones y sus respectivas poblaciones.

Para México, ello es lo que literalmente puede leerse en el contenido de la planeación del desarrollo, y seguramente también esto es similar en muchos otros países. Asimismo, lo que arroja una primera interpretación del Esquema 1 con relación a la descentralización es una vinculación de múltiples factores socioeconómicos, políticos y demográficos que redundan en evaluar los cambios gubernamentales en el diseño institucional y en las relaciones entre éstas, que permitan el crecimiento y el desarrollo económico, así como la reconfiguración de las relaciones de poder entre el gobierno central y sus divisiones político administrativas mayores y menores a través del federalismo y la descentralización.

Pero si el objetivo de todo proceso de descentralización es potenciar el poder de la comunidad política, paradójicamente se le asigna un papel principal a la esfera pública y a la democracia formal, que al tenor de la ONU las vías institucionales mediante las cuales ha intentado ganarse un espacio como buena práctica gubernamental fortalecen el ejercicio de la ciudadanía y las capacidades locales para atender las necesidades de la población. No obstante, paradójicamente, persisten la pobreza y la injusticia social no sólo en los países federales –México, Estados Unidos y Brasil, por ejemplo—, sino incluso en las naciones que no cuentan con una organización política federal, sino unitaria con distintos grados de descentralización, como Francia o los países nórdicos.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx