

Descentralización en México

Liliana López Levi*

Victoria E. Rodríguez. "Decentralization in Mexico", en *Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*: Westview Press, EE UU, 1997, 198 pp.

Este libro aborda la distribución actual del poder gubernamental en México, específicamente los problemas de la descentralización e implicaciones del desplazamiento del poder político de un gobierno central al ámbito local. El análisis se enmarca como uno de los problemas centrales de la democratización, la modernización y las políticas públicas del México contemporáneo.

A pesar de que en la Constitución México presenta una estructura federal, es indudable que el Estado mexicano ha sido eminentemente centralizado. Dicha centralización del poder político y económico se remonta a la época prehispánica, y se vio reforzado en momentos de la dictadura de Porfirio Díaz y en los gobiernos posrevolucionarios. Durante este periodo, el Estado recuperó el control de sus recursos, expandió el aparato burocrático y la actividad económica, y la toma de decisiones se concentró en la capital del país.

* Investigadora del Departamento de Política y Cultura, UAM-X.

Gubernamentalmente, en los últimos 15 años, se llevaron a cabo políticas descentralizadoras con el fin de obtener mayor legitimidad y credibilidad. Victoria Rodríguez, al respecto, sostiene que, en efecto, se realizó un importante esfuerzo, mas se cayó en una paradoja; se pretendió centralizar mediante la descentralización, y así mantener el poder.

El libro explora en los gobiernos de Miguel de la Madrid, cuando se inició este proceso; en el de Carlos Salinas de Gortari, que lo continuó; y en el de Ernesto Zedillo, quien se ha enfrentado a la necesidad de una descentralización *de jacto*. Este texto, es un importante esfuerzo en el análisis del poder en México, y hace aportaciones en el ámbito de las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales, ambas líneas de investigación que, de acuerdo con la autora, no han sido suficientemente desarrolladas desde el ámbito académico.

La descentralización

La descentralización ha sido un problema prioritario incluso a nivel internacional. Organizaciones como el Banco Mundial y la Fundación Ford han promovido proyectos de descentralización y de desarrollo regional en México durante la última década.

En el ámbito nacional, la reforma municipal de 1983 fue un importante punto de partida para el proceso, pues proporcionó los fundamentos de los programas siguientes e inició el desarrollo de una cultura de la descentralización.

Miguel de la Madrid inició su gestión con una reforma que otorgaba a los municipios fuentes de ingresos intocables que les permitieran dar servicios y fortalecer su independencia política. Sin embargo, al final de su mandato, dicha autonomía no se materializó.

Salinas de Gortari siguió la línea de su predecesor, y aunque su discurso giraba en torno al programa de Solidaridad, no descuidó los de desarrollo regional, federalismo y vida municipal. Al final de su mandato, seguían sin concretarse los resultados, empero hubo progresos y quedó establecido un programa a largo plazo. Durante el gobierno de Zedillo la descentralización sigue en la agenda, y se ha extendido también al discurso de la oposición, en la que, en lugar de "nuevo federalismo" (como dice el PRI), se habla de "auténtico federalismo" (PAN) o de "federalismo democrático" (PRD).

La lógica de la centralización-descentralización se fundamenta en la idea de que algunas funciones del Estado se manejan mejor desde el centro, mientras que otras se resuelven mejor en una estructura desconcentrada. En términos generales los gobiernos tienden a descentralizar el trabajo más rutinario y dejan las tareas estratégicas bajo el control del poder central.

La autora inicia su trabajo con la definición del concepto de descentralización; es un proceso, en contraposición a una meta, y desglosa

los tipos de descentralización: política, económica, social y administrativa. En el caso del presente análisis se pone énfasis en lo político y lo administrativo, dos formas de descentralización que interactúan y a veces se empalman. Asimismo, Rodríguez hace la distinción entre los varios procesos y estructuras administrativas que llevan a que el proceso en cuestión se manifieste de tres maneras: desconcentra, delega y devuelve. La última implica autonomía mientras que las otras sólo se refieren a la transferencia de funciones bajo la supervisión y control del poder central. Por otro lado, el grado de autonomía depende del tipo de vínculos organizacionales con entidades superiores o subordinadas, es decir, del apoyo financiero y técnico, las regulaciones, representaciones y la influencia informal. En el caso de México, los vínculos municipales han sido principalmente de subordinación hacia los gobiernos estatales y federal.

El federalismo a la mexicana

Para hablar del federalismo a la mexicana, Rodríguez analiza los patrones de las relaciones intergubernamentales que se han desarrollado a través de la historia; pone énfasis en los aspectos políticos y administrativos de la municipalidad.

Además, el centralismo político se concentra además en un poder ejecutivo que ha ejercido mayor autoridad que el legislativo y el judicial. El congreso ha sido débil históricamente y sólo ahora ha tenido una participación importante de la oposición.

El sistema central ha sido dominante en el país y se ha apoyado en una estructura clien-

telar donde el presidente se encuentra a la cabeza. De ahí sigue una jerarquía con gobernadores, que tienen poder sobre los municipios, y presidentes municipales que deciden sobre los oficiales locales. De esta forma los diversos grupos deben estar cerca o acudir al presidente de la República para garantizar sus objetivos. La estructura clientelar se ve favorecida además cuando ciertos recursos (los de proyectos especiales) se distribuyen de manera subjetiva en los estados.

Los gobernadores, por su parte, habían tenido tradicionalmente poco poder, ya que las decisiones importantes se tomaban en el centro, sin embargo, después de la Reforma municipal de mediados de los ochenta su papel ha sido mucho más sustancial que antes.

A nivel local se considera al municipio como la célula básica de la organización político-administrativa del país. En este sentido, Rodríguez hace una descripción de la estructura del poder en ese ámbito local. Para ello se adentra en el ayuntamiento, la institución más importante del municipio, y en las figuras que lo componen como el presidente municipal, los síndicos, regidores, otros servidores públicos y el cabildo, cuerpo colegiado que toma las decisiones municipales.

Aunque los municipios debieran ser autónomos, éstos dependen del poder estatal, de la misma forma que los estados dependen del gobierno central, tanto política como económicamente. La dependencia del centro ha sido importante en la historia, no obstante, durante el gobierno de Salinas y a través del programa de Solidaridad los municipios adquirieron una mayor fuerza política.

La respuesta a la crisis

En las últimas décadas, México ha sufrido un periodo de crisis económica, especialmente a principios de los ochenta y en 1994; a partir de las cuales se suscitó un trance político. La apertura política que se derivó de ello implicó una serie de reformas electorales, el reconocimiento de la victoria de la oposición y la descentralización. De acuerdo con la autora, dicha apertura ha sido llevada a cabo para satisfacer los intereses del centro, y sólo hasta donde los intereses del presidente y del PRI están dispuestos a aceptar.

Políticas de centralización versus descentralización

Los cuatro gobiernos federales anteriores, es decir, Echeverría, López Portillo, De la Madrid y Salinas mostraron preocupación por el carácter central de la ciudad de México desde el punto de vista político, financiero y cultural, por lo que desarrollaron varios programas para atacar el problema. Aunque los dos primeros pusieron atención al asunto, los que realmente lo consideraron como uno de los principales problemas que habría que resolver fueron De la Madrid y Salinas.

De la Madrid inició su mandato con varios programas de descentralización en el ámbito burocrático, educativo y de salud. El punto clave de su política, en este sentido, fue la "Reforma municipal". Dicha reforma permitía a los municipios una mayor autonomía. La cual les correspondía por mandato constitucional, sin embargo no se había hecho efectiva. En la reforma al artículo 115

constitucional se incluyeron, entre otros, incisos que regulaban los procesos electorales, reforzaban la municipalidad, señalaban el papel de la municipalidad en el abastecimiento de servicios públicos; asimismo precisaban el manejo financiero de los recursos para diseñar sus propios programas de desarrollo y regular la participación del gobierno federal.

Durante la administración de Salinas, los esfuerzos de bienestar y políticas regionales se centraron en el programa de Solidaridad. Éste se diseñó con el propósito de combatir la pobreza, empero abarcó niveles de vida municipal, federalismo y desarrollo regional. A la vez, hubo otros esfuerzos por descentralizar, ligados al Tratado de Libre Comercio; por ejemplo la ubicación de la industria maquiladora en la frontera norte del país.

Durante el gobierno del presidente Zedillo el proyecto de descentralización se denominó "Nuevo federalismo". Este programa incluye reformas judiciales, de distribución de ingresos, una mayor separación y más efectiva entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la disminución del poder presidencial, el fortalecimiento de las instituciones municipales y estatales, una mayor autonomía en los niveles inferiores del gobierno, una mayor separación del PRI del gobierno, reformas electorales y su instrumentación a niveles locales y el desarrollo de nuevas formas de democracia participativa.

Soberanía dependiente

El sistema de distribución de ingresos ha ido cambiando a lo largo del presente siglo. En 1980 se creó el Sistema Nacional de Coordi-

nación Fiscal y permitió, entre otras cosas, que los estados y municipios reciban un cierto porcentaje de los impuestos federales. En 1990 y 1995 hubo nuevos cambios: se establecieron reuniones anuales de los funcionarios fiscales y se formó una comisión encargada de garantizar una distribución adecuada de los fondos. Los cálculos se hacían con base en el número de habitantes de un estado y los impuestos asignables.

El sistema funciona mediante acuerdos entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, en su sector de finanzas. Los estados deben distribuir 22.1 por ciento de estos fondos entre sus municipios.

Existen otras fuentes de ingresos para los estados y municipios, entre los cuales se incluyen las inversiones del gobierno federal en los estados, como en el caso de Solidaridad, el cual tuvo un gran impacto en términos de financiamiento a los municipios.

A pesar de la renuencia del gobierno federal para controlar menos a los estados, la autora afirma que en los últimos años el sistema de ingresos se ha convertido en más equitativo. No obstante, la federación aún retiene una proporción significativa de los ingresos estatales. Por su parte, los estados se mantienen dependientes del gobierno federal, a pesar de que están mejorando su capacidad administrativa para recaudar fondos y distribuirlos de manera equitativa.

Municipio libre

El municipio fue considerado autónomo por mandato constitucional desde 1917, sin embargo, esto ha sido sólo en papel. Los

esfuerzos de descentralización que ha llevado a cabo el gobierno federal a partir de De la Madrid han sido evaluados negativamente por muchos autores. A pesar de lo anterior, Victoria Rodríguez considera que ha habido ciertos avances en términos de descentralización.

Dichos avances son, por supuesto, limitados. Un ejemplo de ello es que la Reforma municipal ha favorecido más a los estados que a los municipios. Esto obliga a los municipios a ser más creativos y enérgicos para satisfacer sus necesidades y obtener recursos.

El gobierno municipal tiene que desarrollar cuatro tareas principalmente: la planeación y el desarrollo de proyectos, los servicios públicos, facilitar un foro de participación y representación ciudadana, y la administración de las finanzas municipales.

En este sentido los municipios, especialmente los más grandes, van avanzando. La Reforma municipal y una mayor pluralidad de partidos en el gobierno han facilitado los cambios. Ha sido importante el incremento de los recursos financieros a nivel local y la disminución de la dependencia del gobierno central. Esta autonomía parcial también se refleja en la relación de los municipios con el gobierno estatal.

Retener el poder, dándolo

La necesidad de descentralización en México ha sido un imperativo que parecía difícil de lograr dadas las formas en que venía trabajando el gobierno. Pero, a partir de 1980, el

programa de descentralización comenzó a enfocarse en la constitución y el carácter federal del Estado mexicano.

Rodríguez hace la diferencia entre la descentralización vertical y la horizontal. La primera le da mayor poder a los ámbitos locales, y la segunda se refiere a los poderes de la unión, que en el caso de México son compartidos en lugar de separados. Es decir, el ejecutivo tiene el control sobre el legislativo y el judicial.

En este sentido, las iniciativas de Miguel de la Madrid, especialmente la Reforma municipal, fue un gran avance en términos de descentralización. Sin embargo, dicha reforma no se impulsó lo suficiente en la segunda mitad del sexenio, quedó a un nivel estatal y casi no llegó al nivel municipal.

Con Salinas hubo avances en términos del programa de Solidaridad, de la creación de nuevas estructuras de liderazgo, un aumento de victorias de la oposición y reformas al PRI, entre otras. También descentralizó responsabilidades a comunidades locales, saltándose al poder estatal. Con todo, reforzó la centralización del poder y de la presidencia.

El nuevo federalismo de Zedillo ha continuado la labor de descentralización, tanto en el sentido vertical como horizontal, con varias áreas de acción. Entre ellas, las reformas para aumentar los ingresos en los estados, una mayor capacidad administrativa y la aclaración de la distribución de las funciones administrativas entre los niveles federal, estatal y municipal. Aunque existe el riesgo de que, como en el caso del sexenio de De la Madrid, los beneficiarios sean los gobiernos estatales.