

RELIGACIÓN

R E V I S T A

Descentralización político-administrativa y democracia en México

Political-administrative decentralization and democracy in Mexico

Rigoberto Pérez Ramírez

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la relación causal entre la descentralización político-administrativa y la democracia en México, como un proceso histórico-dinámico que busca fortalecer la autonomía regional y local a través de reformas que legitimen un nuevo orden democrático, el cual depende múltiples y variados factores que acompañan muchos planteamientos que originan una realidad empírica confusa. Para dilucidar sobre esta confusión, se emplea el método descriptivo-analítico revisando la literatura clásica y contemporánea sobre la base de la idea de democracia y descentralización, así como, el estudio empírico que proporciona el Índice de Desarrollo Democrático de México 2022, el cual vincula la calidad de la democracia y la capacidad institucional de la gestión democrática en la provisión de servicios públicos. A pesar del avance procedimental democrático del país las dificultades que los gobiernos subnacionales y locales para consolidar instituciones y mecanismos que propicien cambios en sus respectivas administraciones subsisten por las restricciones financieras y administrativas determinadas por la agenda de la política nacional.

Palabras claves: Autonomía regional; centralización; demos; régimen político.

Rigoberto Pérez Ramírez

Universidad Autónoma del Estado de México | Atizapán de Zaragoza | Estado de México. rperezr@uaemex.mx
<https://orcid.org/0000-0003-2982-2676>

<http://doi.org/10.46652/rgn.v9i39.1151>
ISSN 2477-9083
Vol. 9 No. 39 enero-marzo, 2024, e2401151
Quito, Ecuador

Enviado: diciembre 02, 2023
Aceptado: febrero 06, 2024
Publicado: febrero 21, 2024
Publicación Continua



ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the causal relationship between political-administrative decentralization and democracy in Mexico, as a historical-dynamic process that seeks to strengthen regional and local autonomy through reforms that legitimize a new democratic order, which depends multiple and varied factors that accompany many approaches that give rise to a confusing empirical reality. To clarify this confusion, the descriptive-analytical method is used, reviewing classical and contemporary literature based on the idea of democracy and decentralization, as well as the empirical study provided by the Mexican Democratic Development Index 2022 (IDD-Mex, 2022), which links the quality of democracy and the institutional capacity for democratic management in the provision of public services. Despite the country's democratic procedural progress, the difficulties that subnational and local governments face in consolidating institutions and mechanisms that promote changes in their respective administrations persist due to the financial and administrative restrictions determined by the national policy agenda.

Keywords: Regional autonomy; centralization; *demos*; political regime.

Introducción

El interés por el estudio de la descentralización tiene una larga data que se remonta a Montesquieu (1748), *El espíritu de las leyes*; Hamilton et al. (1788); *El federalista*; Tocqueville (1835), *La Democracia en América*; Proudhon (1865), *El principio federativo*, entre otros, los cuales aportan elementos primigenios de análisis sujetos a debate en diferentes momentos históricos. Así, por ejemplo, a raíz de las crisis del *Welfare State*, países de Europa Occidental tales como Francia, España e Italia, fueron muy activos en reformas institucionales dirigidas hacia la descentralización estatal y la reestructuración de la gestión territorial de los aspectos económicos, sociopolíticos y administrativos, con base a su propio ritmo y modalidades.

Mientras en América Latina, naciones como México, Brasil y Argentina, empezaron a reconocer los desequilibrios regionales y locales resultantes de una particular historia de organización centralizada, enfocando sus baterías al proceso descentralizador político-administrativo como un sino de revitalización democrática para fortalecer la toma de decisiones en la gestión pública y el uso de los recursos en los espacios territoriales y locales. Sin embargo, como señala Sergio Boisier, en su ensayo *La descentralización: un tema difuso y confuso* (1990), la variada acepción de la descentralización da como resultado un concepto entrabado en fronteras difusas y confusas que acompaña a muchos planteamientos

A pesar de ello, esta cierta falta de claridad conceptual no es simplemente un aspecto incidental, sino que contribuye a la atracción del concepto, como bien menciona Remy Prud'homme, en su artículo *On the Dangers of Decentralization* (1994). De tal suerte, ante las diversas formas de descentralización tales como espacial, de mercado, administrativa, funcional, fiscal, territorial o política, existe una coincidencia en el abordaje conceptual de la descentralización político-administrativa de los autores Dennis et al., quienes definen la descentralización administrativa como la transferencia de responsabilidades para la planificación, coordinación, captación, gestión, asignación y ejecución de políticas centrales a entidades regionales o locales subordinadas al gobierno central.

Por su parte, la descentralización política se refiere a la transferencia o traslación de un centro a otro u otros, del poder o facultad de decisión o ejecución. Es decir, la descentralización en su sentido más amplio implica la distribución del poder político, sin que esto signifique de alguna manera, la pérdida o quebrantamiento de la unidad nacional, pero sí en cambio de estructuras políticas del Estado y, consecuentemente, de las administrativas del gobierno.

No obstante, estas transferencias para Magnin Rubio en su disertación *La descentralización reactiva. Nuevas tendencias escalares del Estado en un contexto latinoamericano* (2019), resultan dinámicas y cíclicas, siendo la descentralización el hemicycle descendente dentro de un *continuum* de rescalamientos institucionales que, combinados con experiencias locales, incrementan las tensiones centrífugas o polarizando la descentralización hacia tendencias de recentralizadoras.

Cabe mencionar, que la descentralización política sucede en regímenes de tipo federal en lo que coexisten jurídica y políticamente ámbitos gubernamentales autónomos entre sí, cuya única restricción está dada por la observancia de los términos del pacto de origen plasmado en la Constitución. Sin embargo, de acuerdo con Bobbio et al. (2015), en su *Diccionario de Política* no todo régimen descentralizado es necesariamente federal. Es decir, solamente cuando la descentralización asume las características de la descentralización política se puede comenzar a hablar de federalismo, o en un nivel menor, de la existencia de regiones políticamente autónomas.

En el régimen unitario, la toma de decisiones se centraliza en lo político y lo administrativo, como afirma Moya Palencia en su artículo de 1974, *Federalismo y descentralización administrativa*, aún en regímenes unitarios descentralizados, la descentralización es exclusivamente administrativa, creada y mantenida por el poder central, contrario a la descentralización política de regímenes federados en el que coexisten ámbitos gubernamentales autónomos entre sí, cuya única restricción está dada por el acatamiento de la norma suprema, la Constitución.

Ello conduce a establecer que cierta centralización es en el Estado legítima y necesaria, para asegurar al poder una autoridad indiscutible, que se traduce políticamente en un medio de realizar y mantener la unidad de la colectividad nacional y, administrativamente en la formación técnica del hombre del oficio que se justifica por su eficiencia y capacidad de conocimiento al hacer menos costosa la administración al permitir racionalizar la ejecución de las tareas.

Sin embargo, esta razón de ser de la centralización trae consigo desventajas en la gestión gubernamental del Estado, tales como: hipertrofia normativa, concentración de recursos financieros en los niveles centrales del Estado, propensión del Estado a actuar mediante la transferencia o la delegación de competencias en los entes locales y el progresivo vaciado de competencias de éstos en beneficio del Estado. Así, entre más tradicionales sean las estructuras administrativas de un Estado, reflejarán un mayor grado de centralización y la oposición a la pluralidad jurídico-política de la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder, lo cual da una idea de asociación de la centralización con regímenes autoritarios.

En este sentido, Riker, en su escrito de 1975, *Federalismo, manual de ciencia política*, observa que en un sistema federal la descentralización atraviesa por un continuum que concierne al grado de autonomía constitucional que tienen los estados miembros con respecto al Estado federal. Así, la descentralización como proceso *continuum* contribuye al fortalecimiento de la democracia, pero ello no implica asumir que los países federales sean más democráticos que los unitarios. Al respecto, Flamand y Olmeda en su libro *Democracia y federalismo* (2021), ejemplifican que, países como Chile, Costa Rica y Uruguay son regímenes unitarios, pero suelen estar mejor ubicados en las mediciones de democracia.

Por ello, Gil Villegas en su estudio *Descentralización y democracia: una perspectiva teórica* (1986), haciendo alusión al punto de vista formal-sistemático de Hans Kelsen, considera que las nociones de descentralización y democracia, no se implican recíprocamente, aunque pueden estar relacionadas por causalidad en situaciones reales, o pueden basarse en suposiciones implícitas para su asociación. Formalmente, la descentralización, es compatible tanto con regímenes autocráticos como democráticos. En el caso de la autocracia, la entidad gubernamental local puede no ser establecida por la comunidad regional, sino designada directamente por la autoridad central.

Tanto la centralización como la descentralización se manifiestan como parte de un proceso continuo dinámico, adaptándose a las realidades sociales. Aunque puedan considerarse opuestos en un plano conceptual, en la práctica, ambos principios son esenciales y su coexistencia es fundamental, sin que exista una moderación recíproca entre ellos. Estos dos principios señalan las tendencias de las estructuras político-administrativas, las cuales pueden coexistir, aunque una de ellas tienda a predominar sobre la otra. De esta manera, ambos principios definen el panorama en su conjunto.

Los valores opuestos asociados a tales conceptos han prejuiciado como negativa, retardataria y autocrática a la centralización y ha sobrevalorado a la descentralización asociándola mecánicamente a ideas tales como participación, autogobierno, democracia, entre otros. Estas apreciaciones si bien no pueden ser descartadas, tampoco pueden ser aceptadas sin discriminación. Es posible afirmar que existe una deseable útil centralización, así como encontrar una descentralización defensora de los intereses parroquiales y conservadores del *statu quo*, sostenidos por poderes antidemocráticos.

La tendencia descentralizadora en la medida que ha sido vista sobre todo como un medio de democratizar al Estado y mejorar la calidad de vida del territorio, ha sido un objetivo propio de los movimientos sociales y políticos progresistas. Sin embargo, cabe señalar, que no todo proceso de descentralización tiene intencionalidad progresista. Para América Latina, en concreto, procesos formalmente similares han tenido como resultado la consolidación de poderes locales tradicionales en lugar de su democratización, el debilitamiento de las organizaciones sociales populares y la ausencia o incluso el retraimiento de la participación en la gestión social, es decir, efectos muy diferentes a los *a priori* se atribuyen en lo político a la descentralización. Por ejemplo, la implementación de la municipalización de la educación en Chile, en la década de los ochenta, con el objetivo de la fragmentación del magisterio dio como resultado la privatización de la educación.

Empero, parece haber acuerdo en la literatura académica en qué la descentralización se encuentra asociada a reformas que pueden tener vinculación directa con la democracia, al proceso de democratización del Estado. En el caso particular de México, el estudio de la descentralización tiene un largo tiempo, en el que se reconocen los desequilibrios regionales y locales, orientando las reformas institucionales hacia la autonomía de los estados subnacionales y la reorganización de la gestión territorial de los procesos sociopolíticos, administrativos y económicos. En este contexto, el trabajo tiene como objetivo analizar la relación causal entre la descentralización político-administrativa y la democracia en México, como un proceso histórico-dinámico que busca fortalecer la autonomía regional y local a través de reformas que legitimen un nuevo orden democrático, el cual depende múltiples y variados factores que acompañan muchos planteamientos que originan una realidad empírica confusa. Para dilucidar sobre esta confusión, se emplea el método descriptivo-analítico revisando la literatura clásica y contemporánea sobre la base de la idea de democracia y descentralización, así como, el estudio empírico que proporciona el Índice de Desarrollo Democrático de México 2022, que vincula la calidad de la democracia y la capacidad institucional de la gestión democrática en la provisión de servicios públicos.

La necesidad de robustecer la autonomía regional y asegurar la lealtad política al centro, depende de variados y múltiples factores, que en las distintas reformas que motivan la descentralización pueden tener vinculación directa con la democracia, por lo que se parte de la hipótesis de que la descentralización busca dentro del poder político fortalecer la autonomía regional para la toma de decisiones en la gestión pública y cambiar las pautas del crecimiento económico, del control y distribución de los recursos predominantes en el territorial nacional.

Las críticas constantes al centralismo de la toma de decisiones del gobierno federal en materia administrativa, económica y política, ante el rezago de las administraciones de los gobiernos subnacionales y locales, y los altos costos de transacción en el desempeño de la gestión gubernamental dieron como resultado una propuesta de descentralización política y administrativa por el poder central, que toma cuerpo formal en la década de los ochenta a través de la reforma del artículo 115 constitucional. Sin embargo, el proceso democratizador a través de la descentralización político-administrativa en la década de los ochenta y noventa, se vio interrumpida por las políticas de recentralización en los últimos años. Por ello, es pertinente preguntarse ¿Existe una relación causal entre la descentralización político-administrativa y la democracia en México?

Metodología

En el presente trabajo se utilizó el método descriptivo-analítico para comprender el fenómeno de la relación causal entre descentralización político-administrativa y democracia en México, a través de la descripción de su impronta de una particular historia de organización centralizada en la normativa formal de un régimen federal que luego atraviesa por un proceso *continuum* en la que las nociones descentralización y democracia, se correlacionan empíricamente, de acuerdo a la literatura seleccionada y evaluada en repositorios institucionales de la Cepal, Pontificia Univer-

sidad Católica de Chile, Universidad Complutense de Madrid, Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros, así como a los datos que proporciona el Índice de Desarrollo Democrático de México 2022, que vincula la calidad de la democracia y la capacidad institucional de la gestión democrática en la provisión de servicios públicos. Así, las categorías de análisis descentralización política, descentralización administrativa, centralización, desconcentración, autonomía regional, régimen político y democracia, coadyuvan al estudio de larga data de la descentralización y si existe una relación causal entre descentralización política-administrativa y democracia, o solo es un ideal imaginario más que una realidad empírica.

Desarrollo

Descentralización política-administrativa y democracia en México

Concluida la revolución mexicana en 1917, el Congreso Constituyente de ese año mantuvo su idea sobre la forma de régimen político federal, que en la praxis se convirtió en un obstáculo para la reconstrucción del Estado Nacional (Pradilla, 2021), debido al poder regional que había quedado liberado en todo el país durante la etapa del movimiento armado y que se traducía en cada estado en luchas de fracciones personalistas por el control de las gubernaturas y presidencias municipales de manera no institucionalizada y antidemocrática.

Todo esto condujo a una etapa institucional del desarrollo político derivado de la coyuntura del asesinato de Álvaro Obregón, en 1928, y la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929 por el presidente Plutarco Elías Calles, cuyo nombre cambió en 1938 a Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y por último, en 1946 a Partido Revolucionario Institucional (PRI, el cual duró siete décadas gobernando), lo que derivó en la concentración y centralización del poder político en el ejecutivo nacional como “característica del federalismo centralizado restaurado” (Pérez Ramírez, 2022a, p. 5), que limitó la autonomía de los estados federados y gobiernos locales, que cada vez se hicieron más dependientes del gobierno federal en obras públicas, educación y otros servicios sociales.

Así, el federalismo mexicano durante el siglo XX se comportó como un arquetipo jerárquico-centralizado y autoritario, arraigado por la hegemonía del PRI en la estructura sociopolítica del país, erosionando como lo hizo en su momento la dictadura del Porfirio Díaz transfiriendo el ejercicio de la autoridad estatal en favor del poder central. Ello, a pesar de que en el México Independiente las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, refrendaron el régimen federal en el artículo 40 que lo define como “una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación”, para efectos de la organización del país.

Sin embargo, las críticas constantes al centralismo de la toma de decisiones del gobierno federal en materia administrativa, económica y política, ante el rezago de las administraciones de los gobiernos subnacionales y locales, y los altos costos de transacción en el desempeño de la gestión

gubernamental dieron como resultado una propuesta de descentralización política y administrativa por el poder central, que toma cuerpo formal en la década de los ochenta a través de la reforma del artículo 115 de la Constitución mexicana, para fortalecer la autonomía financiera, política y administrativa de los municipios (Pérez Ramírez, 2022a).

Esta necesidad de desconcentrar y descentralizar recursos y poder como respuesta a la problemática regional fue percibida por el gobierno de Miguel de la Madrid, quien recoge esta idea en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), que dio paso a la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y los Sistema Estatales de Planeación en cuyo seno se integraron los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) y el Convenio Único de Desarrollo (CUD), como los mecanismos e instrumentos a través de los cuales los gobiernos federal y los gobiernos subnacionales coordinarían sus programas de inversión locales y regionales, asimismo, pretendía el fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales. Se reformó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), creado en el sexenio anterior, teniendo como objetivo incrementar la participación federal hacia los estados y municipios, además de involucrarlos en la recaudación de los ingresos federales.

La descentralización en este gobierno tuvo dos variantes: la descentralización orgánica y de operación de los aparatos públicos y el fortalecimiento de la vida municipal. En el primero, destacaron por su importancia la vivienda, la salud y la educación. Por ejemplo, el 1 de septiembre de 1984, se puso en práctica el acuerdo por medio del cual la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), desconcentraba facultades operativas y administrativas a los Servicios Coordinados. Se pretendía integrar así 32 sistemas estatales y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), incluyendo los servicios de SSA. IMSS-Coplamar, los de cada entidad federativa y los del DIF., el IMSS y el ISSSTE, se orientarían a desconcentrarse administrativamente para funcionar íntegramente con los sistemas estatales de salud.

La otra variante de la descentralización fue el fortalecimiento de la vida municipal, la cual se hizo ley con las reformas al artículo 115 Constitucional del 13 de febrero de 1983, que ampliaban las acciones políticas, económicas y administrativas del municipio. En 1984, los estados de la República modificaron sus constituciones locales y algunas de las leyes secundarias para adaptarlas a las reformas del artículo 115. Así, la disputa por el municipio se convirtió en un detonador de la efervescencia política de los años ochenta (Martínez y Zicardi, 1988). Sin embargo, aun en este último año que se eligieron 484 posiciones para alcalde en toda la República, el PRI triunfó en 467; comenzaba a entenderse que el camino sería arduo y lento si se tomaba al municipio como punta de lanza para la democratización.

Prueba de ello, es el retraimiento de la descentralización política municipal en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, aun cuando reconoce los primeros triunfos de la oposición en gobiernos subnacionales de Baja California (1989) y Guanajuato (1991), este último como negociación concertada entre el Ejecutivo Federal y el Partido Acción Nacional (PAN), denominada concertación -se cede la posición partidista del Ejecutivo para llegar a un acuerdo con el partido de

oposición-, ya que necesitaba el apoyo de Acción Nacional en el Congreso Legislativo para la aprobación de las reformas estructurales en la economía que implicaba la privatización de las empresas públicas y apertura comercial, entre otros.

Durante ese gobierno, el federalismo fue visto como una amenaza lo cual llevó al mayor control posible de los gobiernos estatales y municipales a través de la política social del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), pues los recursos eran ejercidos con un fuerte control federal a través de los delegados estatales de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a cargo del programa, pasando por encima de las autoridades estatales y municipales (Montecinos, 2005), además, sus fuentes de financiamiento para atender los problemas sociales que provenían del Ramo 26, creado durante el sexenio de De la Madrid fue trasladado en su totalidad al programa (Hernández, 2008).

Adicionalmente, se llevaron a cabo diversos cambios dentro del SNCF y el CUD se transformó en Convenio de Desarrollo Social (CDS). Sin embargo, las relaciones intergubernamentales no experimentaron ninguna transformación sustantiva ni los gobiernos locales vieron vigorizadas sus haciendas públicas, debido principalmente a la centralización de las decisiones de inversión física y gasto público. De tal suerte, que para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) “la distribución de los recursos no preveía las necesidades locales; y las entidades federativas vieron reducida su capacidad y posibilidad de recaudar ingresos propios” (2019, p. 23).

Estas limitaciones se intentaron superar en el marco del Nuevo Federalismo impulsado por el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. En noviembre de 1997, con un gobierno dividido el Ejecutivo Federal envió al Poder Legislativo sin mayoría de su partido (PRI), un proyecto de presupuesto que incluyó una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que consistió en añadir el capítulo V para crear el Ramo 33, que tiene como misión fortalecer los presupuestos de los gobiernos subnacionales y municipios.

Empero, cuando los estados subnacionales y los municipios reciben transferencias federales como lo establece el Ramo 28 de acuerdo con la LCF, los Convenios de Adhesión al SNCF y los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que difícilmente podrían conseguir con recaudación tributaria local, se convierte en un control de la economía de carácter rentista, “coadyuvando a los agentes de la burocracia político-administrativa recuperar el control político cuando lo han perdido en las legislaturas y también en los municipios” (Hernández, 2017; citado por Pérez Ramírez, 2022b, p. 272).

En 1999, el poder Ejecutivo reformó el artículo 115 constitucional para reconocer a los gobiernos locales (municipios) como una instancia gubernamental plena y personalidad jurídica propia, con facultad para organizarse políticamente en su régimen interior, sujeto a los principios federales y estatales. Sin embargo, los mecanismos para garantizar que estas atribuciones y responsabilidades se llevarán a cabo no se contemplaron, lo que fortalece el centralismo de la toma de decisiones tanto de la federación como de los estados, en detrimento de la democracia (Morales y Ahuactzin, 2018).

El proceso de descentralización se vislumbró como una vía de acercar a la administración a la ciudadanía, a través del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), que se encontraba integrado por cuatro subprogramas: a) atención y participación ciudadana, b) descentralización y/o desconcentración administrativa, c) medición y evaluación de la gestión pública y d) dignificación, profesionalización y ética del servidor público. Las líneas de acción de la descentralización y/o desconcentración administrativa, incluían: i) fortalecimiento del federalismo, ii) simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario, iii) fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas, e iv) delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades.

En el campo de la política, el pluralismo se concretó con la alternancia de los gobiernos locales en los años noventa, para luego experimentar el cambio político en el Ejecutivo Federal, en el año 2000, con la llegada de Vicente Fox Quezada del PAN a la presidencia de la República. Este cambio se realizó de manera incremental y adaptativa a través de un conjunto de nuevos arreglos institucionales de la política y la administración como parte de la democratización del país.

Al igual que sus predecesores, el gobierno de Vicente Fox destacó la necesidad de fortalecer el federalismo estableciendo el Programa Especial para el Auténtico Federalismo 2002-2006, en el que se establecían como objetivos: a) impulsar la transferencias de facultades, funciones y recursos de la Federación a los gobiernos locales, b) fortalecer a los gobiernos locales en sus capacidades de gestión, c) impulsar las relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas, d) fortalecer las haciendas públicas locales, e) coadyuvar en la promoción de un desarrollo regional equilibrado, f) fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos, y g) propiciar la participación ciudadana.

Para llevar a cabo el fortalecimiento del federalismo, los procesos de descentralización y desarrollo municipal, el gobierno federal transformó en 2002, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, dirigido a: formular, coordinar y evaluar las políticas en materia de federalismo, descentralización política, relaciones intergubernamentales y desarrollo municipal.

En materia fiscal, la reforma promovida por Fox en 2002 fue el punto de partida de los conflictos entre el presidente y el Congreso al culpar a éste de oponerse por principio a su gobierno y obstaculizar la democracia, relación tensa que se mantuvo hasta el final de su mandato (Hernández, 2010). Fox Quezada no consiguió que se aprobara la reforma fiscal. En cambio, otorgó reconocimiento político a la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), creada en 2002 por los 32 gobernadores del país, como nuevo centro de poder cuyo principal foco de atención se centró en asuntos fiscales. Destacó la institucionalización del Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) en el presupuesto federal para la transferencia de recursos a los estados para gastos en educación y salud. Con ello, los gobernadores se convirtieron en factor real de poder y administrador discrecional de significativos recursos fiscales frente a la atomización del Poder Ejecutivo.

El gobierno dividido estuvo presente en la administración panista del presidente Felipe Calderón Hinojosa, pero mantuvo la idea federalista de fortalecer la autonomía de los gobiernos municipales a través de su mayor participación en la planeación y programación de las políticas públicas sectoriales y regionales. Ello dio lugar al nacimiento de la Conferencia Nacional de Municipio de México (CONAMM), la cual agrupa a las Asociaciones de Municipios de México, A.C. (AMMAC), a la Asociación de Autoridades Locales y Municipios, A.C. (AALMAC), a la Asociación de Alcaldes de Acción Nacional, A.C. (ANAAC), a la Federación Nacional de Municipios (FENAMM) y las Asociaciones de Municipios Costeros y Fronterizos (Morales y Salazar, 2009).

A fin de mejorar las relaciones intergubernamentales con los municipios, el gobierno de Calderón Hinojosa planteó cuatro temas prioritarios, a saber: 1) mayores recursos para los ayuntamientos, 2) reelección consecutiva de alcaldes, 3) incremento en el periodo de los ayuntamientos y 4) transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos. No obstante, seguían existiendo remanentes del vínculo centralizador del gobierno federal hacia los gobiernos locales; es decir, la centralización institucional, fiscal y de programas persistían. Para Cabrero (2008), en materia fiscal México continuaba siendo muy centralizado, al grado de que la relación de subordinación de estados y municipios a las transferencias federales era asfixiante. Asimismo, los municipios contaban con un margen limitado para “ajustar” los instrumentos de política a las condiciones específicas de su territorio, por la lógica centralizadora del Ejecutivo Federal.

Los rasgos centralizadores de la administración Calderonista se vieron en el intento fallido de implantar el Mando Único Policial en el tema de la seguridad ciudadana, que apuntaba a una recentralización sosteniendo la tesis de que el gobierno federal era el único capaz de poner un poco de orden en los estados subnacionales y gobiernos locales en cuestiones básicas para mejorar la capacidad de gobierno y de la administración pública.

A pesar de estos avances del proceso democratizador a través de la pluralidad política y la alternancia a nivel subnacional y local, continuaron vigentes numerosos enclaves autoritarios, en el que un mismo partido político continuó controlando las gubernaturas y los gobernadores fueron tolerados y cortejados por el gobierno de Felipe Calderón a cambio de apoyo político (Flamand y Olmeda, 2021).

De la descentralización inconclusa a la recentralización

Después de 12 años de dos administraciones panistas, el PRI con su candidato Enrique Peña Nieto retorna a la presidencia de la República, en 2012. Con ello, el proceso democratizador a través de la descentralización político-administrativa en la década de los ochenta y noventa, se vio interrumpida por las políticas de recentralización del nuevo gobierno, entendida como “una serie de cambios designados para revertir reformas que anteriormente expandieron la autonomía subnacional y por lo tanto limitaron las prerrogativas del gobierno nacional” (Eaton y Dickovick, 2004; citado por Olmeda y Armesto, 2017, p. 112).

Continuando con Olmeda y Armesto (2017), la recentralización supone una vuelta al *statu quo* previo a la descentralización, es decir, una reducción del nivel de autonomía subnacional en términos fiscal, políticos o administrativos, ya sea a través de cambios institucionales normativos en la regulación de las relaciones intergubernamentales en detrimento de los gobiernos subnacionales llamada “recentralización explícita”, o bien, reforzar la posición del centro en las relaciones de poder por su ejercicio denominada “recentralización sutil”.

La recentralización en la administración de Peña Nieto se vio reflejada en dos ámbitos significativos: la educación y la política, cuyo carácter explícito fue producto de los cambios legales para reducir la autonomía subnacional y fortalecer el centro. En materia administrativa, el gobierno federal buscaba recuperar el control de la política educativa, que en el periodo de descentralización había sido debilitado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y cuyas distorsiones se reflejaban en la asignación de transferencias desde el gobierno federal hacia los estados, como pago de salarios a profesores con dos posiciones, alteración de matrícula por directivos escolares para justificar turnos y plazas docentes (Olmeda y Armesto, 2017).

Por ejemplo, el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación básica y Especial (2013), reveló que de 39 mil 222 docentes nadie sabía que hacían, ni dónde estaban, así como 30 mil 695 maestros comisionados o con licencia, ya sea con goce de sueldo o sin él, representando el 26% del total (Miranda, 2014). Derivado de este estudio se recentraliza la nómina de los maestros.

En el ámbito político, la reforma electoral de 2014 buscó la centralización del órgano encargado de llevar a cabo las elecciones al crearse el Instituto Nacional Electoral para reducir la influencia e intereses de los gobernadores, particularmente en casos de gobierno unificado, en la composición de los institutos electorales estatales en convivencia con el Instituto Federal Electoral (IFE). Por ejemplo, en 20 entidades el partido gobernante tenía mayoría en el Congreso estatal; en 28, los institutos electorales tenían una configuración afín al gobierno estatal en turno (Martínez, 2013). La propuesta también incluyó la reelección de diputados, senadores y presidentes municipales.

En el nuevo INE, los nombramientos y remoción de los cargos de los miembros de los Consejos Generales de los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLES), pasarían directamente por el Instituto en lugar de las legislaturas estatales. Sin embargo, la influencia de los gobernadores sobre las OPLES se mantiene al proponer candidatos ante en el INE que propiciara sus preferencias al tiempo que ejercen cierto poder en la estructura administrativa y el presupuesto que es de carácter estatal.

A pesar de estos cambios institucionales y normativos de la recentralización político-administrativa, el mosaico de los gobiernos subnacionales y locales diferentes al partido del presidente Peña Nieto, resultó de la reconfiguración territorial bajo el federalismo funcional institucionalizado. Por ejemplo, para 2015, de 2,446 municipios que existían en el país, 57% gobernaba el PRI; 13% PAN; 7% PRD; 8% PAN-PRD; 15% partidos minoritarios y de usos y costumbres (FENAM 2022, citado por Pérez Ramírez, 2022a, p. 9). En ese año el PRI gobernaba 15 estados; el PAN 8; el PRD 4; la coalición PAN-PRD 3; el PVEM 1 y un gobernador independiente en Nuevo León.

En 2018, triunfó la coalición “Juntos Haremos Historia” de los partidos Morena, PT, Partido Encuentro Social (PES) y PVEM, y su candidato a la presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador. Al mismo tiempo, los resultados de la votación le dieron a la alianza mayoría calificada en la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, lo que permitió la conformación de un gobierno unificado que no se tenía desde 1997. Ello permitió en periodo legislativo 2018-2021, aprobar por mayoría la consulta popular, la revocación de mandato, la Ley de Austeridad República y la creación de la Guardia Nacional, entre otras.

En 2020, la crisis sanitaria generada por el SARS-Cov-2 así como sus consecuencias socioeconómicas, originó que los gobernadores de oposición (PRI, PAN, MC y PRD) abandonarán la CONAGO y crearan con cálculo político la Alianza Federalista para hacer frente común en el proceso electoral de 2021, bajo la narrativa de preocupación ante los retos de la pandemia, que luego se amplió a temas fiscales para un nuevo pacto entre los estados del país. Sin embargo, esta alianza no fructificó y desapareció en diciembre de 2021 ante los resultados de elecciones de junio de ese año. La alianza había nacido como un bloque de presión por la obtención de más recursos del gobierno federal que como una coalición en busca de una verdadera democratización fiscal del pacto federal.

En materia administrativa, el gobierno de López Obrador se decantó por la centralización de funciones y redistribución de competencias asumiendo una política de austeridad republicana para disminuir al máximo la corrupción sistémica dentro de la administración pública, a través del adelgazamiento del aparato burocrático, recortes de presupuestos y programas a través del cambio de distribución del Presupuesto de Egresos de la Federación, la desaparición de fideicomisos, organismos desconcentrados y descentralizados, subsecretarías de Estado, entre otros, en el sentido de mejorar la racionalidad eficiencia/eficacia de la administración, pero que en los hechos la absorción de nuevas responsabilidades por el gobierno central en contra de la descentralización para operar mejor y ofrecer una mejor calidad de servicio a la población no se ha sustentado en documentos e informes, pero sí, en la pérdida de capacidades económico-administrativas y la posible desaparición de organismos autónomos como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), entre otros; que en opinión del presidente “no sirven para nada” (Olivares y Urrutia, 2023, p. 7).

En materia política, la administración de Andrés Manuel López se caracteriza por una contradicción *sui generis* entre recentralización y democratización, es decir, una concentración del poder del Estado y su partido contra la vieja clase dominante, en concilio con la descentralización democrática que incorpora constitucionalmente iniciativas autónomas a nivel del pueblo, más allá del alcance de una democracia liberal-representativa, como la iniciativa popular y la revocación del mandato, ésta entendida como la revocabilidad del presidente por parte del pueblo a partir de evaluar su desempeño al cumplir la mitad de su mandato. Pero también se ha observado en cinco años de gestión del presente gobierno que algunas instituciones de la democracia representativa parecen ser un obstáculo para la implementación de los cambios en la denominada Cuarta Transformación, como la desaparición de organismos autónomos que vendría a suponer una recentralización explícita.

Resultados de la descentralización político-administrativa y la democracia en México

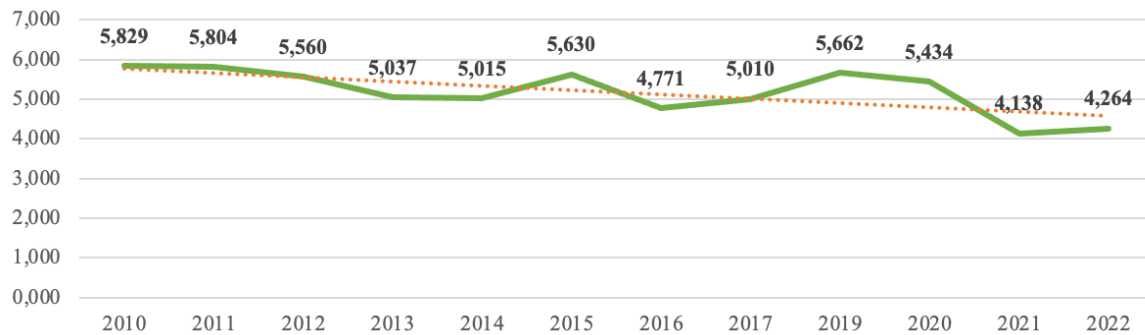
La descentralización política-administrativa de larga data en México no ha significado una mejora en el desempeño de la gestión gubernamental, pues es posible observar las dificultades que los gobiernos subnacionales y locales para consolidar instituciones y mecanismos que propicien cambios en la administración pública. Las restricciones financieras y administrativas de los gobiernos subnacionales todavía continúan determinadas por la agenda de la política nacional.

En el ámbito político, la descentralización es una respuesta a la democratización del país para reducir la concentración del poder y fortalecer la autonomía de las regiones, lo cual ha permitido que la alternancia política y el pluralismo parlamentario se exprese a nivel nacional y subnacional, contribuyendo a la gobernabilidad y desarrollo democrático del país. Sin embargo, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-Mex, 2022), que mide la calidad de la democracia, ésta ha tenido avances y retrocesos en los últimos años.

Cabe mencionar, que el Índice de Desarrollo Democrático de México se compone de cuatro dimensiones, a saber: democracia de los ciudadanos, democracia de las instituciones, democracia social y democracia económica. Cada variable se pondera de cero puntos para la entidad con peor desempeño hasta 10,000 puntos al estado con mejor desempeño. La democracia de los ciudadanos mide el ejercicio de las libertades y derechos de los ciudadanos. La democracia de las instituciones determina la calidad institucional y eficiencia política, así como, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los gobernantes y funcionarios públicos para actúen en el marco de la ley y en apego a las demandas de la sociedad, balanceando el poder interinstitucional. La democracia social evalúa los resultados de la gestión democrática, es decir, mide el desempeño de las políticas sociales de cada estado en la generación de bienestar en materia de servicios públicos como son salud y educación. La democracia económica cuantifica el PIB per cápita, autonomía financiera, inversión, desigualdad y competitividad Estado-sociedad. La democracia económica junto a la democracia social se utiliza para ajustar los resultados de las democracias de los ciudadanos y de las instituciones, ponderándose en relación con el promedio nacional. De ahí, que aquellos estados que superan el promedio suman puntos a su desarrollo y los que están por debajo del promedio, restan puntos.

La gráfica 1, muestra la línea de tendencia a la baja en el promedio nacional con el peor promedio registrado en 2021 con 4,138 puntos y una leve recuperación en 2022 con 4,264 puntos, pero manteniendo un bajo promedio similar al año anterior en desarrollo democrático del país luego de la pandemia Covid-19 (ID-Mex, 2022).

Gráfica 1. Evolución del valor promedio del IDD-Mex 2010-2022.



Fuente: Fundación Konrad Adenauer (2022). Índice de Desarrollo Democrático de México 2022.

En 2022, el IDD-Mex documenta retrocesos en todas las dimensiones, a excepción de la Democracia de las Instituciones que sube 3% en promedio (3,530 puntos) con respecto a 2021 (3,415), pero muy lejos del mejor promedio que registró en 2010 (5,438 puntos). Por su parte, la Democracia de la Ciudadanía disminuyó 1.7%, mientras que la Democracia Social retrocedió 11% reflejando el deterioro social postpandemia Covid-19 en el país, así como, impactando en la Democracia Económica que cayó 9%.

En el ámbito de local, la capacidad de los gobiernos municipales se mide a través de un índice de capacidades funcionales para identificar áreas de gestión, procesos de políticas públicas y atención prioritaria, definido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2022), como “el entorno macro, organizacional e individual, y con cualquier sector de política pública, ya que constituyen la capacidades de gestión básicas y necesarias para diagnosticar, formular, poner en práctica, monitorear y evaluar las políticas, estrategias, programas, proyectos o iniciativas de desarrollo humano” (citado por PNUD, 2022, p. 134).

Para llevar a cabo sus funciones en materia de política pública, los municipios cuentan con transferencias del gasto federalizado, que se refiere a los recursos que el gobierno federal traslada a las entidades federativas y municipios por diferentes conceptos: participaciones (ramo 28), aportaciones (ramo 33), provisiones salariales y económicas (ramo 23), convenios de descentralización y reasignación, y recursos para la protección social en salud; en una proporción considerable, a su participación en las actividades económicas y la recaudación. Así en 2020, del total de “gasto federalizado transferido a los municipios, poco más (52.3%) corresponde a las participaciones federales, mientras que el resto corresponde a gasto programable (participaciones federales y estatales)” (PNUD, 2022, p. 136). En este sentido, las capacidades institucionales de los estados y municipios son poco alentadores, en general, no han mejorado su capacidad para recaudar ingresos propios.

Discusión

En los últimos años México ha sido escenario de las transformaciones que recogen la tradición de la descentralización y la democracia, pero que deben superar sus debilidades de origen para fortalecer ambas ideas, a la luz de una nueva relación entre el Estado y la sociedad para alcanzar un equilibrio territorial fundamentado en los derechos político-sociales y se traduzcan en mejores capacidades de la gestión pública, como señala PNUD (2022) y el estudio empírico de IDD-Mex (2022).

En este sentido, si se entiende por democracia el régimen en el que el poder permanece tan cerca cómo es posible del pueblo, la descentralización permite, mejor que cualquier otro sistema responder a esta exigencia. De ahí, que la descentralización es el complemento necesario e indispensable de la democracia pluralista, la extiende y le permite alcanzar sus objetivos, de acuerdo con el consenso de diversos autores entre ellos Borja (1984), que ven a la descentralización consustancial a la democracia.

Sin embargo, la descentralización política-administrativa en el país como proceso democratizador a través de las distintas reformas implementadas por los gobiernos en turno en las décadas de los ochenta y los noventa, se vio interrumpida por políticas de recentralización como bien analizan Olmeda y Armesto (2017). De tal suerte, que se observa un remanente del vínculo centralizador del gobierno federal sea de derecha o de izquierda en retraer reformas que anteriormente expandieron la autonomía regional y local.

En este sentido, el trabajo en comento consideró pertinente abordar la descentralización y la democracia en torno la relación causal que guardan con la realidad social. Dos nociones que en la literatura nacional e internacional se correlacionan, pero que no son causales en el ejercicio del poder, es decir, el avance de la democracia en México en 2022 tuvo un retroceso significativo en la democracia económica, política y social.

Ello conlleva a crear nuevas formas de organización, de funciones de la administración de la gestión pública, de relaciones intergubernamentales, que tenga en cuenta las diferencias y las condiciones locales de cada gobierno subnacional, evitando la polarización en la ejecución de las políticas que tiendan hacia recentralización.

Conclusiones

Si bien la democracia y la descentralización son dos nociones que no se implican recíprocamente en el plano sistemático-conceptual, éstas pueden coincidir en circunstancias históricas y sociales particulares, donde la democracia se encuadra dentro de las exigencias de lo cotidiano. La descentralización en el ámbito político permite la participación efectiva y eficiente de las poblaciones en el manejo de los asuntos públicos. Por ende, fomenta el surgimiento de una democracia local, concreta, que poco a poco, pueda permear sobre todo en el régimen político.

En el ámbito administrativo, la descentralización busca la eficiencia y eficacia de los asuntos públicos en los gobiernos estatales y locales, a través de personal profesionalizado, mejor distribución de los recursos y uso racional de éstos, así como, estructuras administrativas ligeras y compactas para lograr mejores resultados.

En el plano económico, la descentralización es el paso de todo intento de desarrollo y democratización. De esta manera, se podrán llevar a buen término los planes regionales de desarrollo, movilizar energías y recursos locales a proyectos integrados. Por ello, la descentralización es consustancial a la democracia. La descentralización es un factor de legitimación y fórmula idónea para transformar profundamente las relaciones de los diversos grupos y regiones de México.

Referencias

- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (2015). *Diccionario de política. Siglo XXI; LXII*. Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Borja, J. (1984). Descentralización: una cuestión de método. *Revista Mexicana de Sociología*, 46(4), 5-33.
- Borja, J. (1983). Descentralizar es redistribuir el poder político. *Economía Informa*, 101, 5-28.
- Boisier, S. (1990). La descentralización: un tema difuso y confuso. Documento 90/05. *Serie Ensayos*, 1-36.
- Cabrero, M.E. (2008). La trampa del federalismo fiscal. *Revista Nexos*, 30(371), 33-40.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). *Estudio sobre el proceso de descentralización en México 1997-2017*. CONEVAL.
- Flamand, L., & Olmeda, J.C. (2021). *Democracia y federalismo*. INE.
- Fundación Konrad Adenauer. (2022). *Índice de Desarrollo Democrático de México 2022*. Fundación Konrad Adenauer; Instituto Nacional Electoral; Centro de Estudios Políticos y Sociales; Unión Social de Empresarios de México.
- Gil Villegas, F. (1986). Descentralización y democracia: una perspectiva teórica. En B. Torres (Comp.), *Descentralización y democracia en México* (pp. 33-69). El Colegio de México.
- Hernández, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. El Colegio de México.
- Hernández Rodríguez, R. (1997). Los grupos políticos en México. Una revisión teórica. *Estudios sociológicos*, XV(45), 691-739.
- Eaton, K., & Dickovick, T. (2004). The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, 39(1), 94.
- Magnin Rubio, J.P. (2019). *La descentralización reactiva. Nuevas tendencias escalares del Estado en un contexto latinoamericano* [Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid]. Repositorio Institucional <https://hdl.handle.net/20.500.14352/22314>

- Martínez, A.C., & Ziccardi, A. (1988). Política y gestión municipal en México. *Cuaderno de Investigación Social*, 8, 41-51.
- Martínez, M. (2013, 10 de diciembre). Gobernadores: el poder indomable. *Reforma* <https://vlex.com.mx/vid/gobernadores-poder-indomable-474801922>
- Miranda, F. (2014, 01 de abril). Están ‘perdidos’ 39 mil 222 maestros: SEP-Inegi. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/perdidos-39-mil-222-maestros-sep-inegi>
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista eure*, XXXI(93), 73-88.
- Morales González, D., & Ahuactzin Pérez, L.G. (2018). Procesos de descentralización y calidad de la democracia en México, 1980-2017. En R. Figueroa Romero & M.R. González Ibarra (Coords.), *Desafíos para la calidad democrática y las políticas públicas para el fortalecimiento de la gobernabilidad en México* (pp. 375-402). Universidad Autónoma Metropolitana; Juan Pablo Editores.
- Morales y Gómez, J.M. & Salazar Medina, J. (2009). La administración pública en los estados y reflexión sobre el federalismo. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 49, 229-250.
- Moya Palencia, M. (1974). Federalismo y descentralización administrativa. *Revista de Administración Pública*, 27, 9-27.
- Olivares, E., & Urrutia, A. (2023, 11 de diciembre). A más tardar el año próximo enviará iniciativa para extinguir organismos autónomos. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2023/12/12/politica/007n1pol>
- Olmeda, J.C., & Armesto, A. (2017). La recentralización y los gobernadores ¿Por qué no siempre se oponen? Analizado el caso de México. *Foro Internacional*, LVII(1), 109-148. <https://doi.org/10.24201/fi.v57i1.2360>
- Pérez Ramírez, R. (2022a). Federalismo mexicano: gobierno dividido en la Cuarta Transformación. *Religación Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 7(31), 1-16. <http://doi.org/10.46652/rgn.v7i31.900>
- Pérez Ramírez, R. (2022b). La profesionalización de la política en Quintana Roo. En J. Espejel Mena & J.J. Sánchez González (Coords.), *Profesionalización de la política en México* (pp. 252-291). Ed. Tirant Lo Blanch.
- Pradilla, C.E. (2021). Territorios y poder estatal en México en la crisis actual. En F. Enríquez Bermeo (coord.-ed.), *Organización del Estado en el territorio del covid 19* (pp. 205-241). Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador; Ediciones Abya Yala; Incidencia Pública Ecuador. <https://cutt.ly/kwBZo1WJ>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Informe de desarrollo humano municipal 2010-2020: Una década de transformaciones locales para el desarrollo en México*. PNUD.
- Prud'homme, R. (1994). On the Dangers of Decentralization. *Policy Research Working Paper* 1252. The World Bank.

- Riker, W. (1975). Federalismo, manual de ciencia política. En F. Greenstein, y N. W. Polsby (Eds.), *Manual de ciencia política* (pp. 93-172), 5, Instituciones y Procesos Gubernamentales. Addison-Wesley.
- Rondinelli, D.A. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47, 133-45.
- Rondinelli, D.A., Nellis, J.R., & Cheema, G.S. (1983). *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*. The World Bank.
- Treisman, D. (2007). *The architecture of government: Rethinking political decentralization*. Cambridge.

Autor

Rigoberto Pérez Ramírez. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Profesor de Tiempo Completo Definitivo de la Universidad Autónoma del Estado de México, adscrito al Centro Universitario UAEM Valle de México. Líder del Cuerpo Académico Administración Pública y Educación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores-Conahcyt Nivel 1.

Declaración

Conflicto de interés

No tengo ningún conflicto de interés que declarar.

Financiamiento

Sin ayuda financiera de partes ajenas a este artículo.

Notas

El artículo es original y no ha sido publicado previamente.