

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN: RETOS Y APRENDIZAJES EN MÉXICO

Carlos H. Gadsden Carrasco*

Introducción

El tema de la descentralización ha ocupado un lugar muy importante en el esquema de modernización del Estado en las últimas décadas. Como consecuencia inmediata se ha producido una recomposición de las relaciones intergubernamentales entre las localidades y regiones, y los gobiernos nacionales. Existen experiencias muy diversas que ya tienen una cierta antigüedad, tal es el caso de la interesante experiencia italiana de los setenta, así como el trabajo que se llevó a cabo en los Estados Unidos en los ochenta en materia de relaciones intergubernamentales y de alianzas entre el gobierno federal con los gobiernos locales y condados¹.

También hay toda una serie de cambios en las relaciones intergubernamentales en América Latina. Hay experiencias relevantes de descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Venezuela entre otras. En este sentido, México también tiene su propio proceso de descentralización bajo condiciones muy peculiares y más tardías.

En la actualidad, ya con cierta distancia, es posible afirmar que hay importantes aprendizajes en relación con estas experiencias. Se puede afirmar que existen condiciones que pueden permitir o impedir que se lleven a cabo procesos de descentralización, o que sus alcances sean de fondo o superficiales y que éstos contribuyan u obstaculicen los esfuerzos realizados para lograr el fortalecimiento de la sociedad civil. También se ha aprendido mucho al ubicar la descentralización dentro del marco más amplio de las relaciones intergubernamentales y de los límites de estas mismas.² Nuevos esquemas interpretativos han surgido desde esta perspectiva al estudiar la descentralización desde las complejas redes de

* Director General del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. México.

Vicepresidente de la Red Interamericana de Alto Nivel para la Descentralización, el fortalecimiento a los Gobiernos Locales y la Participación Ciudadana (RIAD) de la Organización de Estados Americanos (OEA)

¹ Véase la conocida obra de Robert Putnam. 1994. *Making Democracy Works. Civic Traditions in Modern Italy* para el caso italiano y la de Deil Wright. 1997. *Para entender las relaciones intergubernamentales* para el caso de los Estados Unidos de América.

² Borja, Jordi. 2000. Descentralización y Participación Ciudadana. México: Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara". P. 83. "La moderna descentralización no pretende defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro, sino que, por el contrario, quiere intervenir desde los entes descentralizados, en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisión, ejecución y gestión de las políticas más generales. Tampoco se establece una separación rígida entre instituciones representativas del Estado de carácter local y sociedad civil, sino que se ve en la descentralización precisamente un modo de articulación de unas y otras."

políticas y como éstas se tejen entre los diversos órdenes o niveles de gobierno³. Existen nuevas visiones también en la relación que puede existir entre descentralización y relaciones con los temas de la democracia y el desarrollo sustentable⁴. El federalismo, como una forma específica de relaciones intergubernamentales ha también tenido una notable reflexión en sus alcances⁵.

De esta manera se ha ido comprendiendo mejor el papel de la descentralización y las relaciones intergubernamentales en términos de su vinculación con el tema del poder y la gobernabilidad.⁶

En México ha tenido lugar un proceso peculiar y que está profundamente inscrito en la lucha desde y contra el poder dominante, siendo el eje principal el que se ha dado entre el centro y lo local, que también, a su vez, es centro en conflicto con otras localidades vecinas o con las rurales que lo conforman. En el siglo XIX esta relación de poder se funde íntimamente con el tema del federalismo, que se entreteje en diversos momentos históricos en la lucha por el poder y diversos proyectos de nación. Sin que haya sido anteriormente el tema focal, el federalismo del siglo XXI tiene que ver directamente con el proceso democrático y su avance desde lo local al centro. Para explicarlo desde esta perspectiva, es pertinente retomar algunos elementos teóricos y prácticos para describir cómo este proceso está ocurriendo en México y sus nuevos elementos paradigmáticos. Para ello es útil la conceptualización que el mismo gobierno federal ha realizado de esta transición del centralismo a un “Auténtico Federalismo”⁷ en su programa estratégico:

“A través de las estrategias y proyectos planteados se pretende lograr un Auténtico Federalismo caracterizado por una coherente arquitectura de gobiernos de cara a los ciudadanos. En este sistema, los gobiernos dejan atrás un esquema de gobiernos paralelos que compiten por ejercer su autoridad sobre un mismo asunto en un solo territorio y ante una misma población [dominados por el gobierno central], para pasar a un régimen federalista donde Federación, Estados y Municipios se complementan en las tareas de gobierno bajo mecanismos subsidiarios, eficientes y equitativos”.

Desde esta perspectiva, la descentralización es solamente una parte del proceso de gobernabilidad democrática y no un fin en sí mismo. Se enmarca en un modelo estratégico más amplio que involucra relaciones intergubernamentales

³ “Marsh, David & Stocker, Gerry (1997). P. 292 Marsh y Rhodes utilizan el concepto de red de políticas para diseñar un modelo de intermediación entre grupos de interés, esto es, de relaciones entre grupos de gobierno. De hecho, ellos señalan enfáticamente que este modelo es superior a los modelos pluralistas o corporativos. Por lo tanto, su visión de las redes de políticas es un concepto considerado como de meso-nivel.

⁴ Gadsden, Carlos en la presentación del libro coordinado por Enrique Cabrero. 2002. *Innovación en Gobiernos Locales: Un panorama de experiencias municipales en México*.

⁵ Consúltense por ejemplo las aportaciones de Ronald Watts en “ Modelos de reparto federal de poderes” en la *Revista internacional de ciencias sociales. El Federalismo*. No. 167. Marzo de 2001.

⁶ Ziccardi, Alicia, 2000, *Municipio y Región. Agenda de la Reforma Municipal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 22.

⁷ Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INAFED / SEGOB, 2002. p 56.

responsables y transparentes de cara a una ciudadanía considerada principalmente como sujeto de desarrollo local, regional y global expresada en gobiernos complementarios.

Aprendizajes para el federalismo y la descentralización en México

En México, como en muchos otros países del mundo, el intento de pasar de un federalismo de papel a un auténtico federalismo, y de un centralismo a un proceso de descentralización estratégica para el desarrollo de lo local, ha tenido que sortear una serie de obstáculos que conllevan un proceso de aprendizaje basado en la experiencia histórica.

El Estado federal que se inició muy débilmente en el México de 1824 ha debido operar con un alto grado de centralización para ser viable, ese no ha habido la suficiente autonomía de las partes como para poder realmente tomar el control de su propia historia compartida.⁸ En esa época los actores políticos tuvieron que hacer un esfuerzo enorme para centralizar el poder, en un contexto en el que el desmembramiento del país era uno de los riesgos más claros.⁹

Esta centralización fue creciendo con los años a finales del siglo XIX, haciendo crisis en los primeros años del XX con la Revolución Mexicana, donde diversos grupos locales se disputaron el poder central. De modo más refinado y para sacar adelante al país después de la guerra civil cumpliendo con exigentes demandas sociales en una situación política de estabilización, la centralización de las políticas públicas fue la decisión imperante. Esta centralización del poder permitió avanzar notablemente en materia de educación, salud e infraestructura uniformando políticas y aumentando los alcances de éstas en medio de un férreo control político disfrazado de democracia que al parejo de la riqueza incrementó los niveles de corrupción e inequidad en la población. En debate está si en un esquema de federalismo y democracia se hubiera producido mejores resultados; lo cierto está en que el punto más alto de centralización se produce en los años setentas. Las estrategias de desarrollo basadas en la sustitución de importaciones y cómo éstas se estructuraron en la administración pública, implicaron en esa década un fenómeno de elevada centralización que se tradujo en una muy alta concentración de poder. Poder sustentado en un control político cada vez más contestado y en un crecimiento económico cada vez más endeble. La deuda pública se disparó a niveles insostenibles en la misma medida en que el gobierno fue concentrando improductivamente la actividad económica en sus propios aparatos.

⁸ Watts, Ronald. "Modelos de Reparto Federal de Poderes" P. 18. En Revista Internacional de Ciencias Sociales. El Federalismo. Marzo 2001. No. 167. " El término de Federalismo no es descriptivo sino normativo y significa la defensa de un gobierno múltiple, con elementos de gobierno común y de autogobierno regional. El valor que pretende alcanzar es mantener la unidad y la diversidad aceptando, preservando y fomentando las diferentes identidades dentro de una unión política más amplia".

⁹ Op. Cit. Vázquez, Josefina Zoraida.

Para México este proceso tuvo repercusiones trascendentales. En la década de 1980 este modelo, no sólo en México sino en general en América Latina experimentó un enorme fracaso económico y social que se ha conocido como la década perdida. Los gobiernos nacionales demostraron bajo ese modelo centralizado de no contar con capacidad real de conducir los procesos económicos y sociales, sustentado con esquemas autoritarios en un contexto fuertemente contestado por la sociedad civil. Esta era una cultura que propiciaba procesos irresponsables, centralizados y unilaterales, la cual llevó a una situación generalizada en donde los gobiernos no pudieron responder eficaz y legítimamente a las necesidades directas de los ciudadanos.¹⁰

Es en este contexto donde irrumpe fuertemente el tema de la democracia en América Latina y con ella, la descentralización del poder. En México el proceso democrático se inicia desde los gobiernos locales como una muestra de hartazgo político y económico; son los municipios la primera instancia en reclamar autonomía y lograrla legítima y claramente en medio de un esquema de alto control y centralización corporativa disfrazado de democracia; Es el contexto de la *dicta blanda*, la *dictadura perfecta* como la ha llamado Mario Vargas Llosa. Es decir, sin ser una dictadura formal, tenía centralizadas y cooptadas todas las estructuras de operación de gobierno y de los gobiernos. Por citar un ejemplo, en el periodo presidencial mexicano de 1988-1994 se cambió, como era usual, a 17 gobernadores estatales desde el poder central bajo diferentes modalidades y apariencias. En la legislación constitucional mexicana a los gobernadores estatales no los puede cambiar el Presidente de la República, ya que son electos a través de votación popular y constitucionalmente pertenecen a otro orden de gobierno no subordinado. Sin embargo, esto sucedía de *facto*. En el nuevo régimen democrático posterior al 2 de Julio del 2000, sería impensable que el presidente pudiera sugerir siquiera un cambio de este tipo. La democracia empezó en los municipios, pasó a los estados y finalmente logró un cambio de partido en el régimen del poder del estado nacional después de 70 años

Hay otro ejemplo interesante en este contexto, relativo a la composición del gasto en términos del presupuesto federal. Los municipios solamente manejaban 4%, los gobiernos estatales 16% en su conjunto y el gobierno federal 80% de los recursos.

¹⁰ Rodríguez, Victoria E. 1999. La descentralización en México. México: Fondo de Cultura Económica. P 42 "En términos generales, el centro realiza funciones normativas, de supervisión y control, de programación y presupuestación generales y de coordinación de operaciones regionales. Los estados son responsables de la operación de servicios y programas y de la programación específica de la utilización de recursos en la dependencia estatal, pero la autoridad final reside en el centro."

Descentralización y Desarrollo

Este fenómeno trae aparejada la inutilización de los municipios como entidades que pudieran apoyar los ciudadanos en su propio desarrollo. Es interesante notar como en el discurso central, es el estado nacional el responsable directo del desarrollo del país, de sus estados y de sus municipios en un esquema muy coherente de centralización de los tres órdenes de gobierno en uno. Los ciudadanos bajo esta perspectiva, aunque consultados no son más allá que objetos de desarrollo del gobierno central. No importa el nivel de gobierno en que esto suceda. El responsable del desarrollo es el gobierno no la sociedad. Desde esta perspectiva, el fenómeno de la centralización es como una enfermedad cultural que recorre toda la estructura del poder. Es centralizado el gobierno nacional con respecto a los estados, pero también lo son los gobiernos estatales con respecto a los gobiernos municipales. Así mismo, los gobiernos municipales son centralizados con relación a las comunidades rurales que le conforman. Las empresas son centralizadas. Las comunidades también lo son. Las familias tradicionales están centralizadas en la figura del padre. En términos de género el poder esta centralizado en el elemento masculino. Sin embargo todo esto esta cambiando. Y esto ha implicado cambios sustantivos en la manera de ejercer el poder y en su expresión gubernamental institucional

En anteriores regímenes de gobierno y todavía en fechas recientes, los estados estaban sujetos a muy poca actividad, poca información, pocos elementos para poder desarrollar políticas públicas, pero al mismo tiempo también exhibían una alta centralización en su propio ámbito: los estados tampoco no participan con los municipios en las políticas que tienen que ver directamente con ellos y, por otro lado, los mismos municipios tienen una alta concentración de decisiones en las cabeceras municipales, sin que participen las comunidades rurales y otras localidades que los integran. Adicionalmente, en el caso de México, como en la mayoría de los países en América Latina los concejales o regidores son nombrados en función del partido que gana la elección. Es desde esta perspectiva, que el proceso democrático proviene de los individuos y la lucha por sus propios intereses. Esto tiene ciertamente repercusiones nacionales. Pero también esto se refleja en los municipios; de hecho, en las últimas dos décadas se ha venido dando una fuerte contienda en los municipios por competir electoralmente de manera democrática. Cuando el cambio en el gobierno nacional es prácticamente imposible, es en la periferia, en los gobiernos locales donde el cambio empieza a consolidarse. Esto trae consigo un cambio de visión global en el proceso democrático que surge desde los gobiernos locales. Los gobiernos locales entonces confrontan al centro y exigen descentralización y el poder necesario para subsistir y dar resultados.

Este fenómeno poco a poco abre cauce a la profundización de los procesos democráticos más amplios, que no se dan fácilmente desde arriba (si pudiéramos hablar de “arribas y abajos”), sino que se van conquistando a pesar de la retórica, paso a paso, desde el poder local. Para explicar el acontecer político global es importante entender como operan las partes en lo local. No es posible entender desde esta perspectiva el manejo del poder si nada más se hace referencia a una parte de los actores como pudieran ser los gobiernos nacionales o si se analiza a cada uno de los actores como si fueran entes aislados, ¿Por qué los gobiernos municipales son como son? ¿Por qué los estados operan como lo hacen? ¿Por qué el gobierno federal funciona así? ¿Por qué y cómo es la interdependencia entre unos de otros?

Los órdenes de gobierno operan como lo hacen porque se ha mal entendido el término de lo que es el desarrollo. El desarrollo es algo endógeno, es decir, se produce desde adentro de los sujetos, ya sean individuos, ya sean expresiones comunitarias de ellos. Nadie puede desarrollar a nadie. Lo más que se puede hacer es poner condiciones que permitan el desarrollo del otro. En términos de lo que requiere un municipio para poder desarrollarse son condiciones distintas para que el desarrollo surja. Este planteamiento no es nada más en términos de gobierno; no se puede entender la pobreza si únicamente se hace referencia al comportamiento de los actores aislados. El razonamiento de la pobreza que dicta “*que los pobres son pobres porque son flojos*”, es reflejo de la falta de conocimiento de las razones por las cuales se produce la pobreza. Por lo menos es lo que se ha podido aprender de las teorías de la marginalidad de los años setenta en América Latina¹¹. Son las relaciones, las interacciones entre los distintos componentes sociales, lo que produce situaciones de desarrollo o subdesarrollo.

En la actualidad, uno de los problemas de visión (o de paradigma como lo plantearía Thomas Kuhn¹²) que enfrentan los gabinetes federales, estatales o centrales es que cuentan con algunos funcionarios públicos que consideran que si los municipios son pobres o incapaces o están subdesarrollados es por razones imputables a ellos mismos, tales como, por ejemplo, porque los alcaldes no tienen suficiente preparación académica, o porque pertenecen a zonas rurales o porque son incapaces de actuar con transparencia y responsabilidad. “Los recursos que les llegan a los alcaldes se los gastan en camionetas de lujo” es un argumento frecuentemente escuchado (como si ellos, funcionarios centrales, no actuaran de manera semejante). Además, miden a todos los municipios con el mismo rasero, como si fueran todos iguales. Esta perspectiva tiene dos implicaciones principales:

¹¹ Cfr: Solari, Aldo; Franco, Rolando y Kutkowitz, J. 1976. *Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina*

¹² Cfr: Thomas S. Kuhn (2002) en *La Estructura de las Revoluciones Científicas*

- 1) impide ver las causas profundas de la situación en que aparentemente los municipios se encuentran, sin distinguir entre uno y otro, que aunque muchas veces se expresa así, las más de las veces tiene que relacionarse con una dependencia intergubernamental desigual, que de cambiar pondría las cosas de otra forma y
- 2) conduce a legitimar la no descentralización del poder.

De esta manera, considerando igualmente incapaces a los municipios al elaborar políticas públicas, el titular de la institución central se convierte en la única parte capaz en la materia. Se justifica como responsable directo de los resultados y asume que es en su persona que debe concentrarse todo el poder. Esta posición es legitimada al considerar su tarea como responsabilidad delegada por la más alta autoridad la cual es difícil e irresponsable compartir. La creencia de que los gobiernos subnacionales son incompetentes se convierte así en una magnífica razón para concentrar el poder e impedir la acción descentralizadora. No es frecuente que el agente central se pregunte ¿Cómo se puede ayudar a que los municipios puedan? ¿Qué hago yo como institución para impedir que ellos puedan? ¿Cómo puede construirse una relación diferente basada en la corresponsabilidad? Al no plantear la relación bajo estos parámetros, el sujeto central asume, que por el bien del gobierno subnacional y de todo el conjunto, es él el que debe ser el único agente de desarrollo de los demás, convirtiendo automáticamente a los gobiernos locales en **objeto** de desarrollo del gobierno central.

Estos planteamientos contradicen dos principios fundamentales y una conclusión práctica del pensamiento sistémico, que fueron consagrados en las teorías del desarrollo de la sociología y pedagogía latinoamericana de los años setentas¹³, y que fueron anteceditos por los aprendizajes ancestrales de los agricultores:

- 1) **Nadie desarrolla a nadie, nadie se desarrolla sólo. Nadie puede ser objeto de desarrollo de otro.** Tampoco se puede ser sujeto del desarrollo de otro. **Sólo se puede ser sujeto de su propio desarrollo** ya que esta es una acción inherente, interna e íntima que se produce desde dentro del sujeto y que sólo se produce en la relación con otros. Las personas y las instituciones de personas se desarrollan entre sí a partir de condiciones que lo permitan.
- 2) **Estar Desarrollado es principalmente una calificación a una relación con otros.** Se es desarrollado con referencia a algo o a alguien. Desarrollado no es un calificativo de alguien, es un calificativo de una relación. No hay sujetos más desarrollados que otros. Hay relaciones mejor desarrolladas que otras. También hay relaciones subdesarrolladas, no sujetos subdesarrollados. Lo que me hace aparecer como subdesarrollado no es sino el eco de una relación de subdesarrollo que me oprime. Tampoco hay sujetos súper desarrollados.

¹³ Estos principios fueron desarrollados parafraseando la síntesis pedagógica del educador brasileño Paulo Freire *Nadie educa a nadie; nadie se educa solo; los hombres se educan entre sí, mediatizados por el mundo.* Ver en Barreiro, Julio. 1979 *Educación Popular y Proceso de Concientización.* P.10

Lo que en ellos aparece es el eco de una relación de subdesarrollo opresora. Una relación desarrollada implica complementariedad, equilibrio, sustentabilidad, armonía

- 3) ***Para el desarrollo sólo hay que construir medios propicios.*** Lo más que se puede hacer es construir condiciones y relaciones que permitan el desarrollo de cada sujeto en un medio propicio para ello.

Si bien no es cierto que el gobierno central pueda desarrollar municipios, lo cierto es que puede poner condiciones que lo permitan y favorezcan o al contrario que limiten el desarrollo de ellos. También es cierto, que el mismo desarrollo del gobierno central depende en buena medida del desarrollo de los estados y municipios. Lo que si es contundente es que existe una relación de interdependencia y que es muy fácil que esta se encuentre subdesarrollada por relaciones desequilibradas entre los diferentes actores que subdesarrollan a todas las partes. Es por eso hay expresiones de subdesarrollo en las partes más débiles, como en el caso de los municipios, sobre todo los más periféricos. El subdesarrollo es como una enfermedad que recorre todo el sistema. Para ponerlo en términos prácticos: No se puede señalar, como en el caso de México, que la federación está desarrollada, y que los estados o municipios están subdesarrollados. El problema del subdesarrollo afecta a toda la estructura, expresándose de diferente manera en cada uno de los miembros, en una clara relación de interdependencia. Si el Gobierno Federal hubiera puesto condiciones efectivas de desarrollo para los municipios hace 50 años, seguro que hoy las relaciones serían diferentes. Por otro lado si el 90% de los programas federales dependen de la buena gestión de los gobiernos municipales y de la participación ciudadana, es un hecho que lo que vemos como subdesarrollo municipal a su vez subdesarrolla al gobierno federal. Trasladándolo a otra esfera para explicarlo mejor, tampoco se puede decir que hay países desarrollados y otros subdesarrollados. Lo que existen son relaciones de subdesarrollo que afectan en mayor o menor escala a todas las partes. Sobre todo cuando el superdesarrollo económico e industrial de unos implica la deforestación y el subdesarrollo de los otros. ¿Quién gana pues el calificado de desarrollado cuando este desarrollo produce condiciones autodestructivas? El desarrollo es sustentable e integral entre los interdependientes o no es.

Para poder explicar el problema del subdesarrollo de los municipios, por no tocar el tema de los estados, en México, no podemos referirnos a la falta de cultura de los alcaldes, por mucho que pueda ser una realidad de determinado alcance. La desigualdad e inequidad en las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno se expresan en la actual situación de los municipios, que están en la parte más débil de la relación. Es más difícil ver la parte del subdesarrollo del centro. Aparentemente es más fuerte y pareciera desarrollada. Pero no lo es. La interdependencia es como un bote. Puede ser que esté haciendo agua en un extremo, en el más débil. Sin embargo si no se corrige, el otro lado del bote también se hundirá aunque esté más fuerte.

Para ilustrar la interdependencia en México, van algunas cifras: Entre 1988 y 1994 la inversión federal per. capita en el Distrito Federal (que abarca sólo la mejor parte de la ciudad de México y que es una clara muestra de lo que pueden hacer las políticas centralizadoras produciendo esta macrocefalia urbana de 20 millones de habitantes) fue aproximadamente de \$1,800 pesos mexicanos. En el mismo periodo Guanajuato recibió cerca de 145 pesos por habitante. Guanajuato estaba más o menos en la media nacional. Pero los estados más pobres de este país, los estados de Chiapas y Oaxaca no recibieron más de 85 pesos por habitante. Si esto lo multiplicamos por muchos años recurrentemente desequilibrados e in equitativos, podemos estar casi seguros que la pobreza de los habitantes en estas regiones del país no es nada más un producto del llamado “desarrollo inconcluso de los países no industrializados”. El ejercicio de un gobierno federal que no los tomó en cuenta en la redistribución y que sí les extrajo todo lo que pudo en recursos naturales y humanos, tiene con toda certeza, responsabilidad allí en la producción de pobreza. Y esto ¿Desarrollo al país, desarrollo al conjunto? Pareciera que más bien lo subdesarrollo más.

Relaciones Intergubernamentales y Redes de Políticas

Desde esta perspectiva, la teoría de las relaciones intergubernamentales, que el profesor Deil S. Wright ha trabajado en los últimos años, permite entender mejor esta realidad distinta y analizar la interacción de los tres órdenes de gobierno en su conjunto.¹⁴ Por ejemplo: hay quienes simplistamente piensan que la democracia por sí misma produce desarrollo. Sin embargo no puede explicarse claramente el grado de desarrollo de algunos países únicamente por los cambios democráticos experimentados en los mismos. Tal es el caso de la Unión Europea (UE) si se trata de explicar especialmente el desarrollo alcanzado por España, Grecia o Portugal, que al ingresar a la UE ya suficientemente democráticos, fueron literalmente revolucionados al encontrarse con un sistema de relaciones intergubernamentales como medio propicio para potenciar lo que ya tenían en la interdependencia Europea. Este sistema basado en principios de subsidiariedad y solidaridad con expresiones institucionales y herramientas políticas concretas que, permitiendo la unidad respetando la pluralidad, al mismo tiempo promueven una mayor interdependencia político-social y capacidad económica compartida, es la llave maestra para explicar razonablemente los logros alcanzados por estos tres países. Este modelo se ha reproducido también al interior de ellos. Tal es el caso de España, donde no puede explicarse el desarrollo de las partes sin el desarrollo

¹⁴ Wright, Deil S. “Public Administration and Models of Governance: Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management in the United States of America”. Documento presentado en el Primer Congreso Internacional de Ciencia Política y Administración Pública. Pachuca, Hidalgo. 28-30 de Noviembre de 2001. “Las relaciones intergubernamentales pueden definirse como un cuerpo importante de actividades o interacciones que tienen lugar entre distintas unidades gubernamentales de todo tipo y nivel dentro de un sistema federal”. Ver también Wright, Deil S. 1997. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

del conjunto y a la inversa¹⁵. Las relaciones intergubernamentales permiten tender un mapa de entendimiento ante las rugosidades de un terreno incomprensible y fácilmente desdeñable. Cuanto más España hubiera podido crecer, si hubiera invertido el doble, de ser esto posible, en la construcción de relaciones intergubernamentales más eficaces.

En este sentido, el federalismo como herramienta política, tiene una nueva connotación para México. Ya no es el federalismo de hace un siglo, cuando el problema tenía que ver con las competencias territoriales entre el centro y las regiones. Por el contrario, el federalismo tiene hoy una nueva problemática y una nueva visión ideológica dentro del proceso democrático que obliga a la igualdad ante la ley de los distintos sujetos. El federalismo como herramienta política de la solidaridad y la cooperación de unidades que co-existen en un territorio interdependiente, puede ser usada para preservar la unidad en la diversidad, a través del respeto y la cooperación entre las partes. Lo que de facto el modelo Europeo ha desarrollado, lo tiene el federalismo como fuerza herramental de ser bien implementada.

En el fondo, la modernización de la administración pública no nada más consiste en descentralizar, sino exige al mismo tiempo el trabajo de fortalecer la unidad. Esto implica el redescubrimiento de la identidad de los distintos órdenes de gobierno y entender qué papel le toca jugar al gobierno central y a los gobiernos subnacionales.

Bajo la teoría de relaciones intergubernamentales surgen nuevos esquemas explicativos, como la teoría de las redes de políticas desarrollada por R.A.W. Rhodes, que parte del hecho de que no se pueden entender las relaciones intergubernamentales como si fueran sólo un mapa con elementos distintos unos de otros, tanto de los estados, como de los municipios, o del gobierno nacional.¹⁶ Es necesaria una argumentación que explique la manera en que fluyen las relaciones entre las partes.

Desde el punto de vista de la teoría de las redes de políticas, se plantea que éstas “tejen” a los distintos órdenes de gobierno de forma “vertical”, por decirlo de alguna manera. No es lo mismo la política de salud que la política de educación, o la que tiene que ver con desarrollo sustentable o desarrollo económico. Cada uno de estos elementos como redes de políticas consolidadas atraviesa a los diferentes niveles de gobierno de manera distinta. Cada una de estas redes cuenta con peculiares maneras de tomar decisiones y manejar el poder; así como marcos más flexibles o más rígidos en la admisión de cuadros y, a su vez, involucra o no distintos elementos de la sociedad civil, así como respuestas políticas a diferentes clientelas.

¹⁵ Op. Cit. Watts, Ronald. “España, que en la forma y en la práctica es fundamentalmente federativa, no ha incorporado en su constitución el título de “Federación”.

¹⁶ Cfr. Rhodes, R.A.W. (1988) *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwinn-Hyman.

En otras palabras, no se trata solamente de describir la relación intergubernamental como mapa enunciativo, sino de entender y explicar quién gana qué, cuándo, cómo y por qué en esta interacción. Ésta es en la pregunta por excelencia de la Ciencia Política.

Cuando el que gana no es el ciudadano, algo está pasando en la estructura. Hay que analizar dentro de política pública específica: cómo se toman las decisiones, cómo se benefician los sectores y cómo se produce la interacción centro-localidad.

Es así como en el tema de la descentralización, en términos teóricos se entretajan dos grandes herramientas para comprender su contexto y su funcionalidad al mismo tiempo que nos permite observar la descentralización dentro de una visión integral de desarrollo de la que esta es sólo parte.

La primera que tiene que ver con las relaciones intergubernamentales como mapa extenso de la realidad que la permita ubicar, mientras que la segunda se relaciona específicamente con las redes de políticas como elemento explicativo del detalle. Respecto a los procesos de descentralización, no es lo mismo descentralizar la educación, que la obra pública o la salud. Cada una de esas áreas tiene dimensiones diferentes, con clientelas diferentes. Ante eso no podemos hablar de descentralización en bloque, porque caeríamos en un problema conceptual de fondo: la incapacidad de diferenciar los distintos componentes de cada una de las políticas públicas al considerarlas como unidades homogéneas descentralizables entre diferentes órdenes de gobierno.

En este sentido, el fenómeno de la descentralización forma parte de los procesos de cambio que muchos países viven día con día. Su significado y aplicación varían considerablemente pero, del análisis de múltiples experiencias recopiladas por el Banco Mundial, se desprenden tres lecciones que recomendadas a México en su periodo de transición (segundo semestre del año 2000) pueden resultar pertinentes en cualquier parte.¹⁷

Estrategias Básicas

En **primer lugar**, la descentralización tiene efectos importantes en diversas áreas, tales como la prestación de servicios, la estabilidad macroeconómica, la gestión gubernamental y la disminución de la pobreza. Por ello, aquellos países que buscan descentralizar sus sectores públicos con éxito para los ciudadanos necesitan diseñar una **estrategia coherente de descentralización**. Una mala aplicación de un proceso de descentralización trae como consecuencias un desequilibrio macroeconómico, la intensificación de las diferencias regionales y un atraso en los procesos de gestión y servicios públicos. Esto implica diferenciar una

¹⁷ Giugale, Marcelo B & Webb, Steven B. 2000. Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México. Washington D.C: The World Bank.

política pública de otra y, con ello, diseñar esquemas estratégicos coherentes que permitan la visión global de qué se pretende y la razón específica de cómo conseguirlo¹⁸.

En **segundo lugar**, ya que la descentralización es una actividad que genera progreso y evolución, requiere de **una estructura institucional adecuada** y suficientemente fortalecida que permita la formulación de políticas públicas oportunas y eficaces para la descentralización. Para ello, se necesita un adecuado marco de normas y leyes, así como de instituciones que coadyuven con las organizaciones responsables para proponer, conducir, coordinar y evaluar las estrategias previstas.

Si no hay una estrategia coherente en los estados y en los municipios para la descentralización, el proceso se complica mucho, por lo que resulta necesario trabajar con un esquema bien integrado de los distintos elementos de política pública que tienen que ver con la descentralización

Deben existir elementos en donde los funcionarios públicos puedan interactuar con sus homólogos de otros órdenes de gobierno y que estos tengan la tarea específica de trabajar en este sentido, que se cuente con instituciones que permitan medir el proceso, llevarlo a cabo, empujarlo y estructurar los cambios legales y administrativos que se requiera.

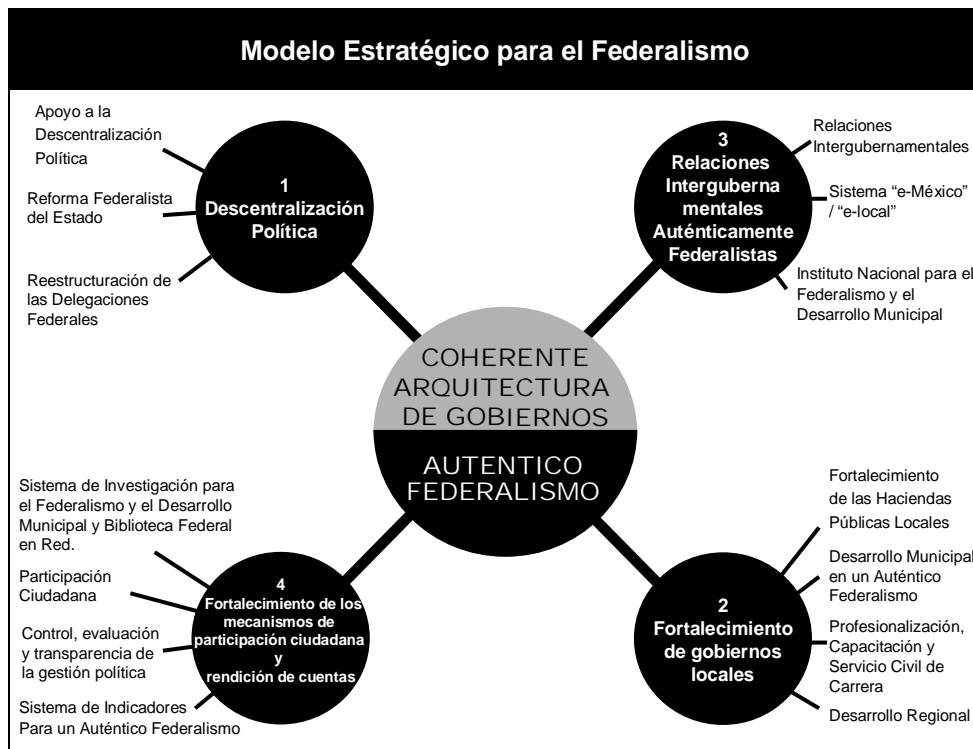
En **tercer lugar, el proceso de descentralización debe ser asimétrico**, es decir, diferenciado. No a todos al mismo tiempo ni de la misma manera. Ha quedado demostrado a través de la experiencia de otros países que las campañas uniformes y sin una adecuada planeación estratégica han fracasado, dando como resultado que los países en cuestión tengan que regresar a campañas de descentralización incrementales, con reglas definidas conforme a la capacidad administrativa de las unidades territoriales.

Cuando la descentralización se promueve de manera homogénea y sin reconocer las diferencias existentes, el proceso se va a focalizar en la parte más débil, la más lenta; mientras que en un proceso de descentralización con unidades diferentes, van a haber municipios con mucho mayor capacidad que otros, por tanto, hay que permitir avanzar más rápido a aquellos cuyas capacidades así lo permitan. Al mismo tiempo, hay que contar con estrategias claras y diferenciadas también para promover el proceso en los actores que inicialmente enfrenten mayores obstáculos.

¹⁸ Para este propósito recomiendo fuertemente la consulta del *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002 – 2006*, del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos, elaborado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, de la Secretaría de Gobernación, ya citado. Puede consultarse en la Web como : <http://www.inafed.gob.mx>

El modelo Estratégico para México

Tomando en cuenta estas tres estrategias y con los elementos planteados con anterioridad se desarrollo un modelo estratégico para México que esquemáticamente ponemos aquí.



Consta de una visión: construir una coherente arquitectura de Gobiernos de cara a los ciudadanos.

Tiene dos líneas estratégicas complementarias con cuatro polos:

- 1) Descentralización política y su contraparte en la misma línea:
- 2) Fortalecimiento a los Gobiernos Locales.

En la segunda línea estratégica:

- 3) Relaciones Intergubernamentales Auténticamente Federalistas y su contraparte indispensable:
- 4) Fortalecimiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas.

Los cuatro elementos tienen programas concretos.

Dentro de este modelo la creación de la institución para conducir el proceso fue central. Para ello se diseñó y se instaló el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal en el lapso de un año y medio del nuevo gobierno. Esta institución tiene como objeto proponer conducir y evaluar las acciones y políticas de la administración pública federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal. Es el instrumento principal de aplicación del Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006. Trabaja en conjunto con 22 dependencias federales en estos temas. Una de ellas es la secretaría de Salud.

No cabe duda que el peor enemigo de la descentralización en un régimen democrático es la desconfianza institucional, porque se corre el riesgo de cometer errores graves o incurrir en actos de irresponsabilidad ¿Cómo va a permitir la Secretaría de Salud en materia de su competencia y poder concentrado, por citar a alguna institución, que un alcalde improvise en materia de salubridad o que haga lo que le venga en gana con los ciudadanos? La solución propuesta se encuentra en un sistema de autodiagnóstico municipal que tiene como objetivo el lograr un desarrollo integral y estratégico de los gobiernos locales.

Agenda Desde lo local: La Agenda de Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local

En el apartado anterior se hizo mención de un tema importante para conducir los procesos de descentralización y fortalecimiento del federalismo en México: la medición. Es a través de la medición de la propia capacidad institucional y de sus límites de los gobiernos individuales o en su conjunto pueden obtener elementos que permitan entender los verdaderos alcances de la descentralización. Ciertamente, los procesos de descentralización hay que empujarlos desde arriba (si pudiéramos, como ya anotábamos antes, hablar de “arribas y abajos”), pero, sobre todo, hay que atraerlos, “jalarlos” desde abajo. Aquí se observa otro principio que es importante destacar, si se trata de empujar la descentralización desde arriba no se sabe hacia dónde se dirige el proceso al final y puede “caer” en casi cualquier sitio: ya sea en manos de gente sin escrúpulos, en caciques o simplemente en instituciones no preparadas que quedan abrumadas por el proceso. Empujar la descentralización desde arriba implica la no focalización de los programas. Se puede empujar casi cualquier cosa, se necesite o no, vaya

acompañada de recursos o no; se pueden empujar cosas útiles pero también problemas.

Empujar desde arriba, siguiendo la metáfora, puede implicar la unilateralidad y irresponsabilidad de la acción de descentralizar. Bajo ese esquema no hay focalización y la medición de resultados puede conducir a un inventario de desastre.

Existe otro paradigma. Este implica jalar o atraer la descentralización desde abajo, desde los gobiernos locales. Su enorme ventaja es que cuando algo se jala, entonces se recibe, se busca, se le tiene preparado un lugar. Cuando la descentralización es empujada desde arriba pero obedece fundamentalmente a la necesidad sentida, deseada y expresada, es decir, atraída o jalada desde abajo, entonces la descentralización puede dar lugar al fortalecimiento adecuado del gobierno local e incluso del gobierno que descentraliza, pues puede encontrar su nueva función e identidad a través de un esquema cooperativo. Bajo este proceso se puede trabajar la asimetría de manera responsable.

Así el proceso tiene que ver con los tres órdenes de gobierno y la experiencia concreta es que los mejores resultados en términos de descentralización se dan cuando éstos son jalados desde los municipios o desde los estados, ¿Por qué? Porque hay alguien interesado; si no hay funcionarios con cara, con rostro, con responsabilidad profunda con el tema, lo que se da son burócratas que empujan porque recibieron una instrucción, cuando lo que se requiere es que sean actores políticos que construyan elementos nuevos y mecanismos que permitan hacer el trabajo correctamente.

En este tenor, si lo que se pretende es empujar a la descentralización desde abajo, se necesita es contar con un sistema metodológico que les sirva a las gestiones municipales como sistema de coordinación y autodiagnóstico para responder con calidad a las demandas de la ciudadanía y lograr un desarrollo integral local. La **Agenda Desde lo Local** es una metodología que traduce en términos de medición lo que la descentralización estratégica para el desarrollo local requiere. Es decir, a través de un sistema de indicadores mínimos básicos inspirados y sustentados en la **Agenda Local 21** de la Organización de Naciones Unidas (ONU),¹⁹ las autoridades municipales pueden realizar un autodiagnóstico con base en un instrumento ágil y sencillo de semáforo con indicadores rojos, amarillos y verdes, mismo que permitirá conocer la situación actual de la administración municipal contra un mínimo acordado en los siguientes aspectos: 1) Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno. 2) Desarrollo Social Incluyente. 3) Desarrollo Ambiental Sustentable y 4) Desarrollo Económico Sostenible.

¹⁹ Agenda Local 21 es el proceso para la definición de políticas locales para el desarrollo sustentable. La Agenda Local 21 se enmarca en La Agenda 21; el plan de acción para el desarrollo sustentable en el siglo 21. Agenda 21 fue adoptada por los líderes del Mundo durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo -la Cumbre de la Tierra- en Río de Janeiro, Brasil en 1992.



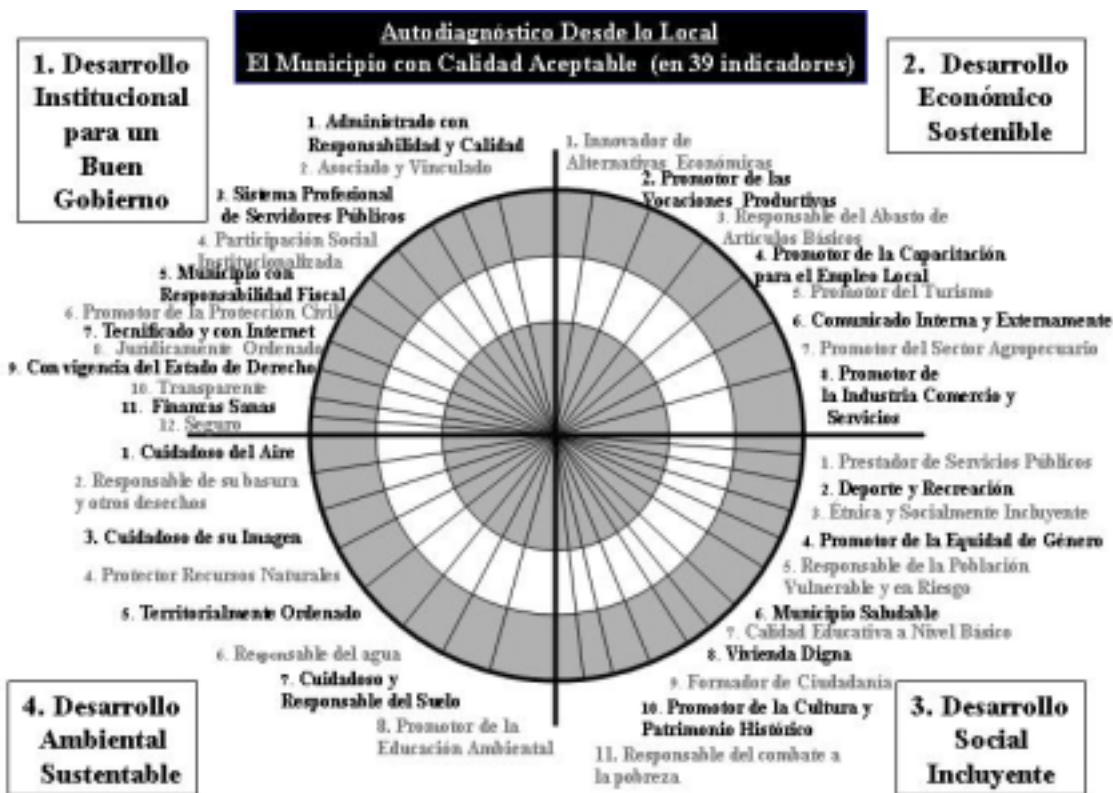
La Agenda Desde lo Local opera con base en la decisión que toma cada administración municipal de priorizar las acciones a realizar para poder avanzar en la solución de los problemas específicos cuya atención sea considerada más urgente. Es decir, **qué rojos decide estratégicamente a convertir en verdes**. De esta forma:

- 1) el municipio hace explícita tanto al gobierno federal como a su estado su decisión de participar en la agenda Desde lo Local.
- 2) A través de sus respectivas dependencias, el gobierno federal y los gobiernos estatales articulan sus programas para atender las prioridades decididas por el gobierno municipal.
- 3) Los tres órdenes de gobierno se comprometen a pasar de rojos a verdes en el marco del sistema de autodiagnóstico en un período estimado de un año. Pasado este tiempo, se realiza una evaluación y un reconocimiento de los avances alcanzados.
- 4) Un organismo de tercera parte, que puede ser una universidad se encarga de apoyar al municipio en su evaluación y permite hacer viable el reconocimiento.

Cabe señalar, que este proceso tiene la característica de poder ser reiniciado a través de un nuevo autodiagnóstico de la situación específica del municipio y del

establecimiento de nuevas metas por alcanzar. En caso de alcanzar todos los mínimos municipales en verde el municipio podrá ser públicamente reconocido por sus logros. Esta herramienta se convierte así en una especie de ISO9000 para municipios y programas intergubernamentales.

En este tenor, una coherente descentralización estratégica, **desde lo local**, puede otorgar los siguientes resultados y beneficios: 1) fortalecer la gestión de los gobiernos estatales y municipales, 2) promover la integración y articulación de los programas de los tres órdenes de gobierno enfocados a atender las demandas prioritarias municipales, 3) propiciar auténticas relaciones intergubernamentales con base en esquemas de colaboración y corresponsabilidad.



En suma, la **Agenda Desde lo Local** define un nuevo paradigma en materia de descentralización; “jalar” el proceso desde lo local para alcanzar un desarrollo integral de los municipios y, desde ellos y a través de ellos, el desarrollo de todo el conjunto de instituciones que constituyen la relación intergubernamental.

Si se quisiera acceder a mayor información en toda esta documentación presentada y en particular los instrumentos que se van construyendo para la **Agenda Desde lo Local** ponemos a su disposición la pagina siguiente:

www.inafed.gob.mx

Referencias

- Barreiro, Julio. 1979. *Educación Popular y Proceso de Concientización*. México: Siglo XXI Editores.
- Borja, Jordi. 2000. *Descentralización y Participación Ciudadana*. México: Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara".
- Burki, Shahid Javed; Perry, Guillermo E y Dillinger, William. 1999. *Más allá del centro. La descentralización del estado*. Washington D.C: El Banco Mundial.
- Carmagnani, Marcello. 1993. *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: El Colegio de México. Fondo de Cultura Económica.
- De la Fuente, Juan ramón y López Bárcena, Joaquín. 2001. *Federalismo y Salud en México. Primeros alcances de la Reforma de 1995*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Diana.
- Duvergier, Maurice. 1983. *Sociología de la Política*. México: Editorial Ariel.
- Gadsden, Carlos H. 1998. "Guanajuato y la lucha por una coherente arquitectura de gobiernos. Ensayo para la comprensión de los espacios de articulación intergubernamental entre el estado y los municipios de Guanajuato 1991-1995-1997" en *Diálogo y Debate de Cultura Política. No. 4 Federalismo*. Ciudad de México. Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C., Págs.: 39-60
- Gadsden, Carlos H. "Presentación" del libro coordinado por Enrique Cabrero.2002. *Innovación en Gobiernos Locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. México D.F. CIDE, CEDEMUN / INAFED, Fundación Ford. Premio Gobierno y Gestión Local.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Giugale, Marcelo M. y Webb, Steven B. 2000. *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*. Washington D.C: The World Bank.
- Giugale, Marcelo M., Lafourcade, Olivier y Nguyen, Vinh H. 2001. *Mexico. A comprehensive Development Agenda for the New Era*. Washington D.C: The World Bank.
- Guedea, Virginia. 1995. *La Revolución de Independencia*. México: El Colegio de México.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Patrón Sánchez, Fernando. 2000. *La clasificación administrativa del presupuesto federal en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Held, David. 1995. *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Ishikawa, Kaouru. 1986. *¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa*. México: Editorial Norma.
- Kuhn, Thomas S.. 2002. *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. México: Fondo de Cultura Económica

- Marsh, David & Stocker, Gerry, "Conclusions", en Marsh, David & Gerry, Stocker (1997) *Theory and Methods in Political Science*. New York, St. Martin's Press.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INAFED / SEGOB. 2002. *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación.
- Pérez Brignoli, Héctor. 1986. *Breve Historia de Centroamérica*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Presidencia de la República. 2001. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal*. México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Works. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N. J., Princeton University Press
- Rodríguez, Victoria E. 1997. *La descentralización en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez Gómez, Katya. 1999. *Las Relaciones Intergubernamentales en la Operación del FAISM*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Rhodes, R.A.W. (1988) *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin-Hyman.
- Rowland, Allison M. 2000. *Los municipios y la coordinación intergubernamental*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Solari, Aldo; Franco, Rolando y Kutkowitz, J. 1976. *Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina*. ILPES / CEPAL. México: Siglo XXI Editores.
- Scott, John. 1999. *Descentralización y pobreza en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Watts, Ronald. Modelos de reparto federal de poderes. En. *Revista internacional de ciencias sociales. El Federalismo*. No. 167. Marzo de 2001.
- Wright, Deil S. 2001. *Public Administration and Models of Governance: Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management*. Documento presentado en la Primer Congreso Internacional de Ciencia Política y Administración Pública. Pachuca, Hidalgo 28 de Noviembre de 2001.
- Wright, Deil S. 1997. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zabludovsky, Gina, 1995. *Sociología y Política. El Debate Clásico y Contemporáneo*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Ziccardi, Alicia, 2000, *Municipio y Región. Agenda de la Reforma Municipal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.