

# Políticas de descentralización: el envite<sup>1</sup>

Georges Couffignal\*



La pregunta acerca de la descentralización se plantea actualmente por doquier: en Estados unitarios o federales, países desarrollados o en vía de desarrollo, sociedades mono o pluriculturales (el término *descentralización* se entiende en un sentido amplio, a saber, como la transferencia de competencias del Estado central hacia entidades públicas o privadas). Las causas de este fenómeno general son múltiples: internacionalización de los medios de comunicación —en particular en el campo de la cultura—, lo que provoca crisis de identidad y favorece el retorno a lo local; crisis del “Estado providencia”, progreso de las ideas de libertad y aspiración a la responsabilidad. Ya se trate de la intervención económica del Estado o de su acción administrativa, o de gobiernos de derecha o de izquierda, las políticas que se ponen en práctica son, en definitiva, muy parecidas.

Mi propósito no es tratar la descentralización económica, que será ampliamente estudiada a lo largo del coloquio, sino la descentralización administrativa. Distinguiré dos maneras de abordar el par antinómico centralización-descentralización. La primera brota de una política que podríamos calificar de “saintsimo-

---

\*Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Louis Lumière de Lyon, Francia

niana", o también "weberiana". Se trata de poner énfasis en la búsqueda de racionalidad y eficacia de la acción estatal. Y desde esta perspectiva se aboga por una mayor o menor centralización. El concepto común y cómodo (por impreciso) de "modernización", y que se utiliza en muchos países (Estados Unidos, Francia, México, etc.) se inscribe en esta lógica. La otra manera de abordar la antinomia centralización-descentralización consiste en poner el énfasis en los individuos y los grupos y su relación con el Estado. Esta aproximación, más sociológica, que podríamos calificar de "tocquevillana", se interroga más bien acerca del tipo de organización que permite asegurar de la representación de intereses e ideas, al mismo tiempo que la participación de los ciudadanos. A lo largo de este trabajo también intentaremos echar una ojeada a la manera en que México ha tratado y trata hoy en día tal cuestión.

### Racionalizar la acción del Estado

Este enfoque, dominante en Europa —principalmente en Francia— en los años de 1960 a 1970 y que está muy presente hoy en día en América latina, considera que en la actualidad el Estado central es incapaz de responder eficazmente a la diversidad de necesidades manifiestas en sociedades cada vez más complejas. El Estado central se construyó con objetivos muy precisos, y esta construcción se hizo a lo largo de muchos años, a veces siglos, como en el caso francés. Se trataba ante todo de conformar una nación, de reducir los particularismos, de asegurar, cuando no la potencia, al menos la autonomía, todo lo cual pasaba por la constitución de un "Estado fuerte". Cuanto más vivos eran los particularismos regionales, más se hacía sentir la necesidad de un Estado; el cual, desde este punto de vista, sólo podía ser *centralizado*. Así se explican, en parte, las aventuras fascistas de Italia, Alemania o España. En los dos primeros casos, la unidad fue tardía y la idea de nación no estaba arraigada en la población. En el caso de España, la nación se había construido como un poder político en cuya periferia persistían Cataluña y el País Vasco, identidades regionales que tendían a contestar más al centro castellano en cuanto realmente poseían el poder económico.

En primer lugar, el Estado central se aboca a sus funciones ideológicas: asegurar la unidad y la cohesión del cuerpo social, así como desarrollar el "querer vivir juntos". De ahí se deduce la importancia otorgada a las políticas educativas unificadoras, sanitarias y sociales (desarrollar la solidaridad fuera de la influencia de la Iglesia). De una manera más general, se puede decir que de ahí nace la importancia concedida a la puesta en marcha de la igualdad.



El Estado debe ser un agente eficaz en la lucha contra los poderes no estatales: caciquismos, clientelismos, etcétera.

La lógica de desarrollo de semejante Estado pone énfasis en el desarrollo económico. En Francia empieza con Colbert, bajo Luis XIV. En todo el mundo, las políticas keynesianas instauradas después de la gran depresión de 1929 tuvieron como efecto consolidar las tendencias centralizadoras de un Estado que, al igual que el Leviatán de Hobbes, adquiere virtudes de naturaleza casi divina: "Estado providencia" que se constituye cada vez más según el modelo "weberiano" y pone el acento sobre el desarrollo de normas impersonales, proclama su neutralidad, su racionalidad, se dota de una función pública de promulgar reglas y estatutos que aseguren su autonomía política.

En este proceso, los partidos políticos juegan un papel esencial: razonan en un marco nacional. Pierre Braud ha mostrado cómo al difundir un mismo tipo de discurso, de proposiciones de idéntica naturaleza sobre la totalidad del territorio, los partidos son instrumentos de centralización. El caso mexicano es particularmente ilustrativo de esta lógica. La larga dictadura de Porfirio Díaz comenzó a erigir un Estado central. La revolución permitió la insurgencia de grupos antagonistas que defendían su autonomía con las armas. El largo periodo de disturbios que siguió a partir de los años treinta, terminó con la puesta en marcha de un Estado que se fundió con el partido creado para acabar con los disturbios. Este Estado, en aquellos años, no era un Estado central. Como el partido, pactaba con los diversos grupos en disputa y respetaba los poderes que se encontraban a su alrededor. Era una "federación de caciques", para utilizar la expresión de

Luis Xavier Garrido. Toda la evolución del sistema político mexicano, en el cual el presidente es al mismo tiempo la base —aquel sobre quien todo reposa— y la cúspide —aquel de quien todo depende—, va a caracterizarse por un fortalecimiento constante de la centralización. La política económica, desarrollismo o política de sustitución de las importaciones (en la línea de las recomendaciones de la CEPAL), puesta en práctica durante medio siglo, implicaba una centralización cada vez más fuerte. La tendencia se acentuó por los inmensos recursos del Estado, a partir de los años sesenta, con el desarrollo de la industria petrolera.

En ese mismo periodo, el Estado central entra en crisis en los países industrializados. La magnitud de tareas que se atribuye, la complejidad de las necesidades que tiene que satisfacer y la diversificación de los procesos sociales en su seno, llevan a bastantes observadores a diagnosticar su ineficacia. Entre ellos se cuentan los trabajos del equipo de Michel Crozier en Francia. Es la época en que se forjan nuevos medios de intervención del Estado: planificación, ordenación territorial, contratos con los municipios, etc. Sin embargo, todo esto resulta de una eficacia limitada, en vista de lo cual se plantea cada vez más la necesidad de crear verdaderas políticas de descentralización. Éstas, entonces, al acercar al "funcionario público" a las necesidades que exigen respuesta, son el instrumento para incrementar la eficacia. La historia de este tipo de política en Francia (cf. la conferencia de Francois d'Arcy)<sup>2</sup> muestra la dificultad de la tarea y cómo el Estado central se resiste a cualquier intento descentralizador. La burocracia del centro no acepta con facilidad verse desposeer de prerrogativas en beneficio de entidades locales a las que se atribuyen



todos los males, entre otros el de favorecer la reconstitución de feudalismos clientelistas.

México, en la misma época, refuerza sus instrumentos de centralización. Fue el caso de la "reforma administrativa" llevada a cabo durante el sexenio de López Portillo, en particular la "sectorización" que permitió un mejor control del Estado central sobre las empresas públicas. También es el caso de la "descentralización" realizada durante el sexenio de Miguel de la Madrid, de la que yo traté de mostrar<sup>3</sup> que más allá del término "descentralización", lo que en realidad significó fue un fortalecimiento del poder central. Del mismo modo, toda la acción modernizadora de la presente administración apunta al fortalecimiento del Estado: la prueba de ello es el muy explícito artículo "Reformando al Estado" publicado por Carlos Salinas de Gortari en el número de abril de la revista *Nexos*. En dicho artículo, no

cesa de repetir que su preocupación primera es conseguir acabar con la ineficacia de un Estado cuya dimensión es tan exagerada que escapa al impulso del poder público. Por otra parte, llama la atención que el tema de la descentralización, que estaba presente en su discurso de toma de posesión en diciembre de 1988 bajo la forma de un fortalecimiento de los poderes de los estados federales, no aparece en ningún momento en dicho artículo. En mi opinión, la razón es bastante simple: el Estado mexicano no es lo bastante fuerte como para poder permitirse una verdadera política de descentralización, sobre todo en un periodo en que tiene que hacer frente a una crisis económica de una envergadura sin precedentes.

En efecto, desde el punto de vista de la racionalidad de la acción estatal, la descentralización de un Estado central sólo puede existir si es lo suficientemente fuerte como para no temer ninguna forma de fragmentación. La situación es diferente cuando el Estado se constituye sobre una base descentralizada, como son los casos de Italia, Alemania o incluso Estados Unidos, que tanto fascinaron a Alexis de Tocqueville.

#### **Desarrollar estructuras democráticas**

Esta lógica se preocupa menos del Estado que de responder a las expectativas de los individuos y los grupos que viven en un sistema político dado. Alexis de Tocqueville, en *De la democracia en la América del Norte*, sentó las bases de este tipo de análisis<sup>4</sup> por lo demás, numerosos defensores de la descentralización hoy en día defienden argumentos que encontramos en Tocqueville, lo que demuestra el rigor y

la actualidad de su pensamiento, que se puede resumir sencillamente así: *únicamente las estructuras políticas descentralizadas pueden permitir el desarrollo de la democracia*. Para demostrar este postulado, Tocqueville enumera todos los males imputables a la centralización.

El primero de ellos es la ausencia de solidaridad entre los individuos. En efecto, ésta sólo puede desarrollarse a partir de la vida cotidiana, de las pequeñas cosas de cada día. Al suprimir cualquier cuerpo intermediario, la centralización deja a los individuos solos frente al poder del Estado. Cada cual tratará de protegerse sin preocuparse de los demás. En consecuencia, poco a poco, gracias a la centralización, todo el tejido social se descompone.

El segundo mal es el inmovilismo. Al buscar ante todo la unidad de la nación, la centralización llega a privilegiar la uniformidad, a negar la diversidad de lo real. El resultado es que los individuos se refugian en la inacción y en la pasividad. El poder ya no puede actuar puesto que no tiene más lazo con los individuos que el de la dominación. Por otra parte, inevitablemente, semejante poder será incapaz de administrar una sociedad compleja. Al contrario, una sociedad descentralizada —tal y como la que Tocqueville observa en Estados Unidos— se caracteriza por una multitud de iniciativas, a menudo desordenadas. Pero con todo, ese desorden es infinitamente preferible al inmovilismo generado por el Estado central. Gracias a él y a las iniciativas que permite, la sociedad puede progresar.

La ausencia de solidaridad y la asfixia de cualquier iniciativa, llevan a una sociedad donde los individuos se desinteresan de la cosa pública y prefieren ponerse en manos del gobierno. Al que, por lo demás, se le percibe como un órgano muy lejano,

sobre el que no cabe la más mínima influencia. La noción de defensa de intereses comunes es desconocida en esos ciudadanos pasivos y aislados. No pueden pues llegar a ser ciudadanos en el sentido griego del término, puesto que se sienten extraños a la gestión de los asuntos de la ciudad. Al final, toda la sociedad se encuentra debilitada por esta pasividad engendrada por el Estado central.

Por último, y para Tocqueville es el peor de los males, la centralización engendra la inestabilidad y la corrupción. En efecto, los individuos desprecian ese poder tan alejado de ellos y que sólo sabe afirmarse por el temor. El individuo tratará de saltarse la ley o de cambiar de dirigentes con frecuencia. De ahí el riesgo de inestabilidad y corrupción y finalmente de negación de toda vida democrática.

Al contrario, la descentralización evita todos esos males. Es más, contribuye a desarrollar las cualidades que permiten evitarlos. En ese sentido es una condición previa para la democracia.

En primer lugar, lejos de favorecer la pasividad y la sumisión, la libertad. Tocqueville tiene páginas espléndidas<sup>3</sup> donde muestra cómo el municipio desarrolla el espíritu de libertad. Lo cual, sin embargo, sólo es posible si el municipio está dotado de una autonomía y de poderes reales. En el caso contrario, los individuos se desinteresan de las instituciones municipales así como del Estado central. En cambio, si los representantes elegidos locales tienen medios de influir en la vida cotidiana, los hombres están atentos por las cosas de la ciudad, aprenderán a distinguir el interés colectivo de su interés individual y, progresivamente, se interesarán por las cosas del Estado. La descentralización, pues, permite una verdadera pedagogía de la democracia.

La consecuencia es el desarrollo del espíritu de solidaridad que no existe en la centralización. Efectivamente, la distribución de responsabilidades en la descentralización lleva a los individuos de un municipio a descubrir intereses comunes y a reconocer que es preferible ayudarse antes que quedarse aislados.

Por último, la descentralización, al acercar el poder a los ciudadanos y al reducir la distancia que los separa, permite al poder público ser más eficaz y responder mejor a las aspiraciones y demandas de individuos y grupos. En lugar de intentar regir todo de manera autoritaria, el poder tratará de responder a aquello que los ciudadanos esperan. Sabrá ser maleable y adaptarse a la evolución de la sociedad. En fin, ayudará a los hombres a ser felices, lo que es, según Tocqueville, su primera razón de ser.

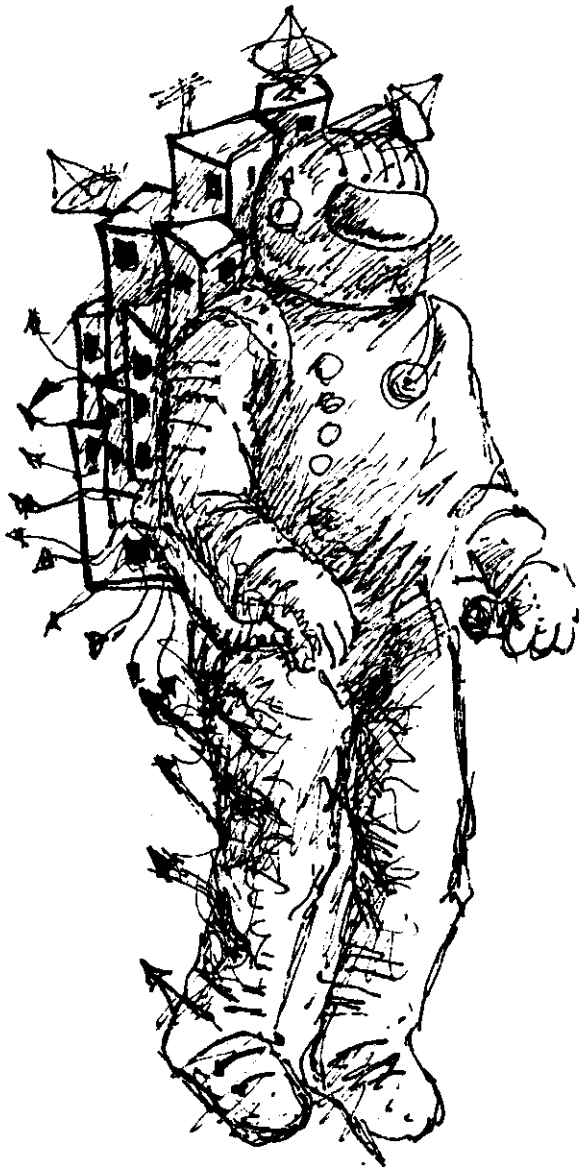
El objetivo principal de un gobierno es, a mi juicio, procurar el bienestar de los pueblos y no establecer cierto orden dentro de su miseria.

Ante estos argumentos, muchos juristas y hombres políticos han respondido que el poder local podía ser mucho menos democrático que el poder central, y que sólo este último podía quebrar los feudalismos, los caciquismos, todas las prácticas clientelistas que se desarrollan fácilmente a nivel local y son la negación misma de la democracia. Es cierto que la mera observación de sociedades no permite tomar una decisión, en un sentido o en otro. Existen poderes centralistas infinitamente más democráticos que los poderes locales, y viceversa. Y no es seguro que una acción descentralizadora siempre tenga como consecuencia un incremento de la democracia. Por ejemplo, Catherine Grémiau ha mostrado que, en el caso francés, las leyes descentralizado-

ras de 1982 no habían permitido revivir la vida política local. Los nuevos —y reales— poderes atribuidos a las colectividades territoriales han tenido como efecto el incremento del peso de los partidos en la selección de candidatos, finalmente elegidos por el centro y no localmente. De la misma manera, los representantes elegidos se han rodeado rápidamente de equipos de tecnócratas venidos de otra parte y muy a menudo ajenos a la realidad local. Quizá las cosas cambien con el tiempo, pero no es seguro.

No hay pues receta milagrosa, ni en el campo de la racionalidad, ni en el de la democracia. A cada sociedad le corresponde escoger las soluciones más acordes con su historia, sus instituciones y cultura política de los ciudadanos que la componen.

En el caso mexicano, nos encontramos en presencia de un sistema político que se caracteriza en hacer residir la soberanía no en los órganos electos, sino en el Estado. Quien vela por la nación no es ni el diputado ni el senador, sino el presidente de la República y su administración. El funcionario público se ve investido de un poder inmenso. La opinión pública, que como sabemos es la base de todo sistema democrático, no está estructurada por los mecanismos de representación sino por los mecanismos que organizan la relación partido-Estado-gobernados. De la misma manera, la representación de intereses, fundamental en el modelo anglosajón de democracia, pasa por el Estado mucho más que por el sufragio. Los puestos reservados en la administración a los diversos sectores del PRI después de cada elección son una ilustración de ello. Se podría ciertamente formular la hipótesis de que la cultura política mexicana no es una cultura de representación sino una cultura de negociación con el Estado. La crisis que este Estado conoce hoy, viene en parte del



hecho que este último no tiene ya mucho que negociar. El debate centralización-descentralización, en este contexto, toma un giro particular.

Por un lado, desde hace unos años, se observa una voluntad política de racionalización de la acción del Estado, con el fin de hacerlo más eficaz a través de la reducción drástica de sus competencias y medios de intervención por parte del actual gobierno.

Al mismo tiempo, una reivindicación democrática de la sociedad civil ha surgido y se afirma cada día con más fuerza. Las dos fuertes tendencias de la sociedad y del sistema político tendieron más a enfrentarse que a acomodarse, aquí como en otros países. Y, no obstante, de su encuentro puede surgir una democracia moderna. En cualquier caso, nadie duda que el México de hoy está construyendo un sistema político muy diferente a aquel que prevaleció durante más de medio siglo y del que sería arriesgado prever su futura configuración.

#### Notas

- 1 Trabajo presentado en el coloquio organizado del 20 al 30 de mayo de 1990 por la UAM Iztapalapa y dedicado a las políticas descentralizadoras en América Latina y en Europa. Traducción de Carmen Michelena y María Teresa Ruiz.
- 2 Georges Couffignal "México: descentralización imposible", en Revel Mouroz (Jean), *Poder local, regionalismos, descentralización*, Paris, IHEAL, 1989, págs. 75-86.
- 3 Cf. la ponencia presentada por Francois Monconduit en el coloquio "El objeto local" que tuvo lugar en la Universidad Paris Dauphine los días 30 y 31 de mayo de 1975 bajo la dirección de Lucien Sfez. El autor hizo un fino análisis de la posición de Tocqueville y de él nos inspiramos en este pasaje.
- 4 *De la democracia en la América del Norte*, tomo 1, capítulo 5.

