

Descentralización y democracia

Yolanda de los Reyes*

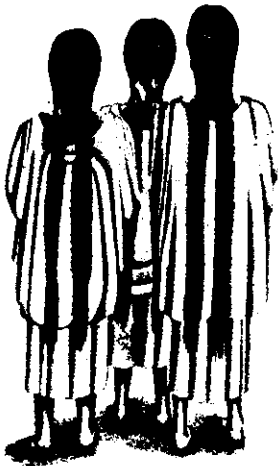
Descentralización-centralización son temas añejos, sujetos a debates en distintos tipos de regímenes, en diferentes momentos históricos. Diversos pensadores han escrito sobre el tema y han planteado argumentos tanto a favor como en contra.

Considero que en el fondo de esta discusión está la cuestión de la distribución del poder; por tanto, es importante encontrar respuestas a ciertos interrogantes:

- ¿Centralización y descentralización son términos excluyentes?
- ¿Implica la descentralización un requisito indispensable para democratizar la sociedad?
- ¿Para qué se requiere descentralizar y qué es lo que se quiere descentralizar?
- ¿Qué obstáculos se presentan para descentralizar?
- ¿Es la descentralización un medio para desarrollar un país?

Se puede afirmar que la centralización y la descentralización son un continuo a través del cual van transitando las sociedades. Su propia evolución requiere en un momento dado centralizar para ir posteriormente descentralizando.

* Presidenta del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública



Esto implica que ambos términos son un medio, un instrumento para alcanzar objetivos superiores. No son un fin en sí mismos. A través de la historia se han podido justificar ambas posiciones, dependiendo de las circunstancias.

Samuel Huntington al explicar las etapas del desarrollo político afirma que en una primera instancia es necesario socavar y disminuir los centros de poder locales, estableciendo una centralización en las instituciones políticas nacionales. En una segunda instancia, la demanda participativa de nuevos grupos en el sistema político requiere su asimilación en el sistema. Lo que significa, de hecho, una expansión de este poder mismo. Finalmente "en una tercera fase, muy posterior, esta expansión puede permitir una nueva dispersión del poder dentro del sistema". Así el desarrollo político lo define en términos "de la concentración, de la expansión o de la dispersión del poder (...) y en un punto u otro de la historia de un país, cada uno constituye el desarrollo y presenta desafíos a la adaptabilidad del sistema político".¹

Es difícil que la centralización o descentralización se den de una manera extrema o pura. Cuando se han dado surgen movimientos, inclusive revoluciones, que modifican radicalmente estas tendencias. Un centralismo extremo puede convertirse en un régimen autoritario dictatorial o despótico; y por el contrario, una excesiva descentralización puede pulverizar o desintegrar una nación.

Cuando no hay puntos de unión, cuando prevalecen los intereses locales o regionales sobre los intereses comunes o nacionales, pueden originarse guerras civiles, o bien naciones débiles que es difícil que puedan enfrentar agresiones externas. Descentralización y centralización son términos que por sí mismos no tienen connotaciones ideológicas.

Así tenemos ejemplos de regímenes centralistas-dictatoriales como lo fue el de Pinochet en Chile; o bien, como los llamados socialistas en donde el centralismo llegó a su expresión más aguda, contradiciendo las propias concepciones de Marx y Engels. Éstos planteaban que el socialismo era el fin del Estado y en lugar de la administración de las personas, vendría la administración de las cosas.

El cerco que se le tendió a la Unión Soviética la obligó a tomar medidas que si bien tendían a la centralización, no implicaban ahogar las iniciativas de las comunidades locales, ni la autonomía de gestión de las empresas, como sucedió durante la época del estalinismo y se recrudeció en el periodo de Breshnev.

Este centralismo extremo, no sólo implicó el predominio de Moscú sobre las Repúblicas Soviéticas, sino también un sometimiento de los países que integraron el pacto de Varsovia, quedando fuera de esta situación Yugoslavia, China y Albania.

Estos excesos explican en parte la nueva política para impulsar el desarrollo económico que en materia económica y administrativa se conoce con el nombre de *perestroika*.

El rompimiento del centralismo está conduciendo a procesos de soberanía en los países del socialismo real europeo e incluso con tendencias a la descentralización extrema, ello implicaría la independencia nacional de los países bálticos.

Todos estos cambios han ido acompañados simultáneamente de planteamientos hacia la democratización y transparencia en los procesos políticos, esto se conoce con el nombre de *glasnot*. Por otra parte, en algunos países más desarrollados del mundo capitalista se puede decir que existe un equilibrio entre centralización y descentralización. El

gobierno se reserva áreas centralizadas que subsisten con aspectos totalmente descentralizados como es el caso del gobierno federal de los Estados Unidos y el unitario de Francia. Este último tiene un gobierno centralizado, pero al darle autonomía política y administrativa a las regiones y a las comunas, tiene tendencias hacia la descentralización.

En el último congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en julio de 1989, se presentó una evaluación de las políticas nacionales en materia de descentralización y regionalización. Del análisis de los informes de los distintos países, se desprende que el tema descentralización-centralización sigue siendo un tema clásico de la teoría del Estado y la reforma del Estado. En años recientes se ha incrementado la discusión del tema, bajo la denominación de "regionalización" en los países europeos con mayor grado de centralización. Esto se ha reflejado en los cambios tanto políticos como administrativos que estos países han venido realizando. No han escapado de esta discusión los países europeos que tienen una estructura más descentralizada. La tendencia que siguen es transferir cada vez más, mayores funciones a los niveles locales y a garantizar una mayor autonomía a las unidades descentralizadas.²

La consideración fundamental que se hacen estos países es la eficiencia de los servicios públicos y la democratización. La descentralización es materia de discusión en todos los países.

En los países con constituciones unitarias precisamente se ha dado una polarización entre la capital y las provincias, y se han acentuado las diferencias culturales. Estos factores exigen un mayor grado de descentralización, sobre todo por las amenazas del exterior. Las unidades locales exigen cada vez más

igualdad de condiciones de educación, salud, desarrollo económico y una distribución más equitativa de los servicios y recursos; así como una mayor participación en las decisiones político-administrativas.

En los países con una organización federal la Constitución garantiza la autonomía de estados o comunas. Esto representa un severo freno contra la tendencia centralizadora de decidir a nivel nacional. Existen, sin embargo, fuertes tendencias para que se transfieran mayores responsabilidades y ejercicio de los recursos financieros a las unidades locales de menor nivel, y que se reduzcan los sistemas de control y supervisión centrales.

No obstante, a pesar de las declaraciones a favor, existe una fuerte tendencia en los sistemas descentralizados a centralizar la toma de decisiones. Igualmente, en los países en desarrollo, se da una fuerte tendencia al centralismo. Ya sea porque ésta es la forma tradicional de organización, o por que se haya establecido como resultado de un proceso revolucionario o de liberación del poder colonial.

El centralismo ha demostrado ser en muchos casos una buena opción para consolidar el proceso de creación de un nuevo Estado. Por otra parte, en muchos países en que esa etapa de consolidación ya ha concluido, se cuestionan el poder central que ha sido incapaz de alcanzar un desarrollo más equilibrado.

Por lo que se refiere a los países desarrollados, los informes muestran que éstos consideran a la descentralización como un medio para alcanzar el desarrollo y la modernización.

De lo expuesto hasta aquí, se desprende que persiste la discusión sobre la vinculación entre los procesos de descentralización, centralización y democracia.

Según Gil Villegas, investigador de El Colegio de México:

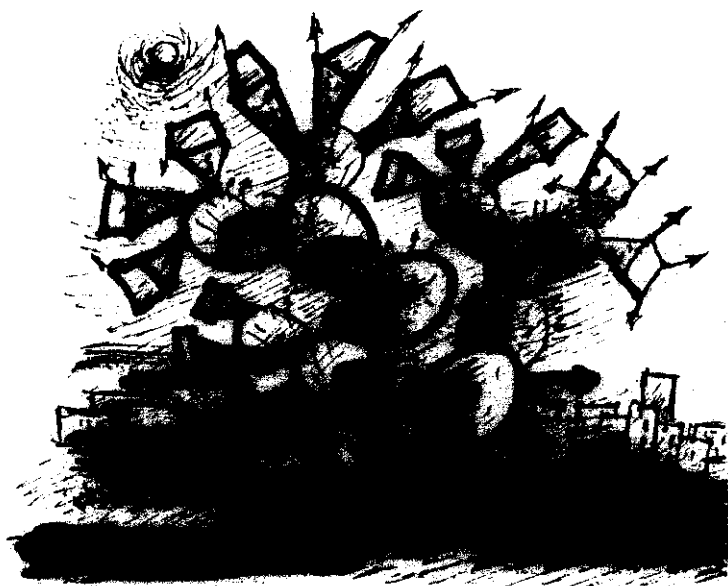
La posición de una serie de teóricos políticos, sociólogos y filósofos de la ciencia, no es unívoca con respecto a estas cuestiones. Para algunos, la descentralización es prerequisite de la democracia; para otros, la descentralización no es condición necesaria de las prácticas democráticas, pero ayuda a fortalecerlas y desarrollarlas; para otros más, las tendencias oligárquicas de la vida moderna han llegado a tal punto que la descentralización sólo puede gestar nuevas estructuras oligárquicas, más pequeñas que la estructura centralizada nacional, pero de carácter más represivo.³

Tocqueville insistía en que la última barrera contra el despotismo del Estado burocrático centralizado estaba en las opiniones y temores de un pueblo, y en el intento de desparramar un poder descentralizado sobre la sociedad.

Los efectos negativos de la democracia, entendida como el avance de la igualdad de condiciones que tendían hacia la centralización, podrían contrabalancearse con la democracia política. Es decir, con algún grado de participación popular o, más ampliamente, con la libertad política. Éste es el sentido de la ambigüedad de la frase, contradictoria en apariencia, de "usar a la democracia para moderar a la democracia". Es decir, usar una democracia política descentralizada para moderar los excesos de una "democracia" social racionalizadora y centralizadora.⁴

Max Weber coincide en parte con estos planteamientos, sin embargo, se diferencia en que le da mayor importancia a los procedimientos parlamentarios que a las instituciones locales "vigorosas", para fortalecer la democracia y controlar la expansión del poder burocrático. Tocqueville, por su parte, le concede todo el peso a las instituciones locales.

Kelsen utiliza las nociones de centralización y descentralización del Estado en términos estricta-



mente formales como construcciones lógicas, típico-ideales, referidas al ámbito de validez de un orden jurídico determinado. Por esta razón,

Los estados históricos, esto es, los órdenes jurídicos positivos de cada estado, no han sido ni plenamente centralizados ni descentralizados por completo; siempre ha habido en ellos una parte de centralización y otra de descentralización, habiéndose aproximado más o menos, según los casos, a uno u otro de estos tipos de ideales...

Así, Kelsen considera que desde el punto de vista formal-sistemático, las nociones de descentralización y democracia no se implican recíprocamente aunque puedan ir aparejadas, por casualidad, en la realidad empírica. Es casual porque formalmente la descentralización es "compatible tanto con la autoridad como con la democracia".⁵

Concluye Gil Villegas que:

- 1) La democracia y la descentralización son dos nociones que no se implican recíprocamente en el plano sistemático-conceptual, aun cuando puedan coincidir en circunstancias históricas y sociales particulares.
- 2) La democracia no es variable dependiente ni de la centralización ni de la descentralización, puesto que existen casos concretos de democracias centralizadas y autocracias descentralizadas. La democracia depende más bien de otro tipo de condiciones y factores.
- 3) La coincidencia de democracia con descentralización se ha dado en aquellas instancias históricas en que se contó con una estructura originalmente descentralizada, no creada por ningún proyecto de gobierno o planificación premeditada. La centralización es muy fácil de obtener, pero la descentralización resulta tarea muy difícil una vez que el Estado nacional se ha configurado centralmente.⁶

El caso de México

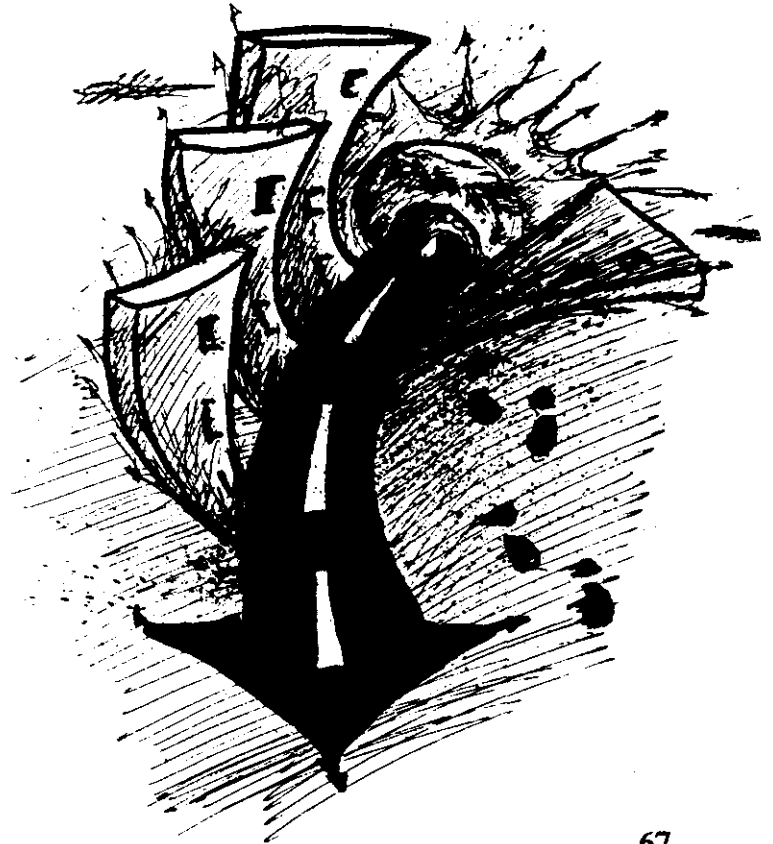
Desde un punto de vista jurídico y formal se puede afirmar que en México existe un alto grado de descentralización ya que constitucionalmente se establecen tres niveles de gobierno: el federal, los estados soberanos y los municipios autónomos. Por otras disposiciones jurídicas se crean las empresas públicas que representan una expresión más acabada de descentralización.

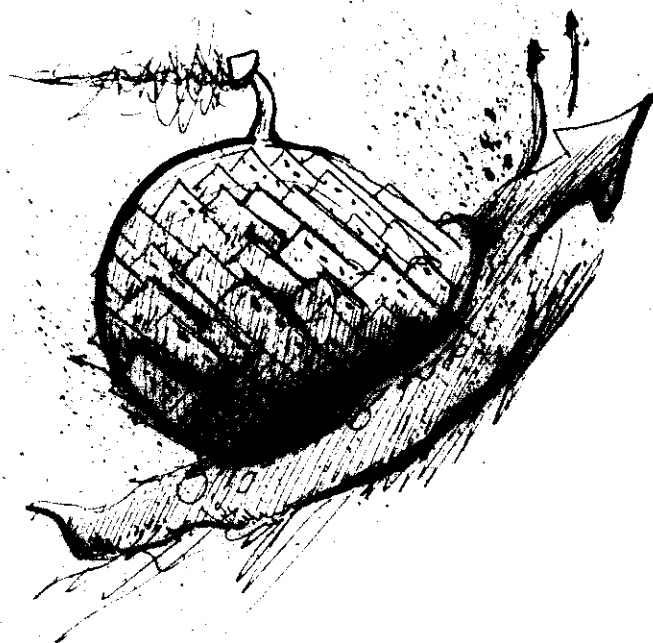
No obstante el marco jurídico, el ejercicio del poder y las prácticas administrativas no han sido

coherentes, ni se han apegado estrictamente al mismo. En el discurso oficial el término descentralización se utiliza frecuentemente como un medio para fortalecer el federalismo y como vía para ampliar los cauces democráticos. La realidad dista de estas declaraciones.

En el sexenio pasado la descentralización de la vida nacional fue una de las tesis rectoras más importantes y una de las líneas de acción del programa de gobierno.

En este contexto se utilizó dicho término con diversas acepciones:





1. Como instrumento para fortalecer el federalismo, dándole mayores atribuciones a los municipios a través de reformas constitucionales a nivel de la Federación y de los Estados. En este sentido se reformó el artículo 115 Constitucional otorgándoles a los municipios facultad para expedir reglamentos; prestar los servicios básicos (agua, limpieza, mercados, seguridad pública, entre otros), asignándoles fuentes de ingresos intocables; y por último, se generalizó la representación proporcional a fin de fortalecer la pluralidad política. Posteriormente los estados procedieron a la adecuación legislativa correspondiente. Todas estas reformas jurídicas, si bien significan un gran adelanto, han enfrentado una serie de obstáculos en su aplicación debido a la diversidad municipal,

a la resistencia burocrática de los estados y de los caciques locales, así como los intereses económicos y políticos existentes.

2. Como instrumento de desarrollo regional a través de la planeación, programación y redistribución de ingresos entre el gobierno federal y las entidades estatales, y entre éstas y los municipios, por medio del Convenio único de desarrollo y de la participación en los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, comúnmente conocidos como COPLADE. A través de estos mecanismos el gobierno federal planea, regula y conduce la transferencia de recursos financieros a los estados y municipios. De igual manera se les autoriza para que diseñen, ejecuten obras y presten servicios públicos de competencia federal.
3. Como descentralización territorial y promotora del desarrollo económico al fomentar el crecimiento de ciudades medias y de instrumentar medidas para que se descentralice la zona metropolitana de la ciudad de México y la administración pública federal, enviando algunas empresas y dependencias a los estados. Según datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se han ido a 19 entidades federativas, 15 áreas pertenecientes a 7 Secretarías y 13 empresas públicas y se han reubicado 26,000 servidores públicos.
4. Como instrumento para fortalecer a los estados entregándoles 14 empresas que anteriormente dependían de la federación, reintegrándoles servicios que ésta prestaba, como son el caso de los servicios de salud y de educación.

¿Qué se ha logrado con estas medidas? ¿Han alcanzado los objetivos que se plantearon? ¿Qué obstáculos han surgido y se han podido superar?

Se puede afirmar que se han logrado avances, sin embargo, éstos no han sido tan significativos como se pretendía por diversos motivos. En primer lugar, no ha sido fácil romper las tendencias centralistas y paternalistas que ha tenido nuestro gobierno federal en relación con los estados. La centralización del poder a través del sistema político, la concentración de recursos y la resistencia al cambio, hacen difícil instrumentar medidas que si bien jurídicamente están fundamentadas, en la práctica no se aplican del todo. Al respecto baste mencionar algunos indicadores:

Según los datos de la Secretaría de la Contraloría y de una investigación que realizó el Instituto Nacional de Administración Pública, en 1988 de un total de 3.7 millones de empleados públicos, 3 millones dependían del gobierno federal (se incluye al gobierno del Distrito Federal y a las empresas públicas); el resto, 18% se distribuye entre 31 entidades federativas (450 mil trabajadores) y 2,378 municipios (226 mil empleados).⁷

Otro indicador que muestra esta disparidad es la proporción de trabajadores por cada mil habitantes; mientras el Distrito Federal tiene 20.4 trabajadores, los gobiernos estatales y municipales tienen en promedio sólo 9.7.

La desproporción es aún mayor por lo que se refiere al gasto ejercido. En 1978 se destinó el 1.84% al rubro de desarrollo regional; en 1984 se incrementó al 2.84% y en 1988 descendió a 1.27%.⁸

A través de los COPLADES se entregaron mayores recursos a los gobiernos de los estados para la realización de obras. Así mientras que en 1982, los 31 estados manejaban en su totalidad el 8% de los ingresos, para 1988 aumentó aproximadamente al 18%. El resto lo sigue manejando la federación. En muchos aspectos,

esta situación ha convertido a los estados en administradores de las decisiones de las dependencias y entidades federales.

Los esfuerzos para descentralizar los servicios educativos y de salud, quedaron de hecho, en buenas intenciones. En el primer caso, se firmaron convenios con los estados para transferir los servicios de educación básica y normal; pero el personal, los recursos financieros y la normatividad continuaron siendo federales.

En el caso de los servicios de salud, inclusive se mandó un "modelo" de ley que los estados se avocaron a "ajustar". No obstante, al igual que en el caso de los servicios educativos, los recursos siguen siendo federales.

Al respecto, dice Nava Negrete:

El gobierno federal utiliza a los gobiernos estatales y municipales para que por su conducto se realicen funciones o servicios federales. Para esto se celebran convenios, en que la autoridad federal delega atribuciones en las autoridades estatales o municipales.

El camino legal de los convenios no siempre ha sido constitucional... Entre ordenamientos generales y convenios administrativos que han servido para instrumentar jurídicamente la desconcentración administrativa (y actualmente la descentralización de la vida nacional), el derecho administrativo ha tenido que inventar nuevas reglas, pero también se ha visto obligado a sacrificar principios tradicionales.⁹

¿Hasta dónde en aras de una supuesta descentralización, no está el gobierno federal centralizando decisiones e imponiendo modalidades a los gobiernos locales?

De esta situación, no toda la culpa es del gobierno federal. Por su parte algunas autoridades locales

prefieren que la federación se responsabilice de ciertos servicios con el pretexto real de no contar con los recursos suficientes, o bien, para no estar sujetos a presiones políticas o a resolver problemas que rebasan el límite de sus posibilidades.

Así por ejemplo está, el convenio de coordinación fiscal a través del cual los estados aceptan no crear impuestos propios, sino aplicar los que la federación considere convenientes y asimismo se responsabilizan de su recaudación. A cambio, la federación les entrega un porcentaje de dicha recaudación.

Esto implica que los gobiernos de los estados sigan dependiendo de la federación y tengan que negociar con ella para obtener fondos. Situación parecida se da entre los estados y sus municipios.

Otro ejemplo es el del sistema de control, a través de convenios de los estados se comprometen con la Secretaría General de la Contraloría de la Federación a implantar un sistema integral de control, crear contralorías estatales para que fiscalicen o supervisen los recursos estatales y federales.

Uno se pregunta, ¿por qué si se dice que se están descentralizando los servicios, no se entregan totalmente a los estados? Por dos problemas: los recursos financieros y el personal.

Los recursos financieros destinados a operar los servicios que se están descentralizando siguen incluidos en el presupuesto federal. Se obliga a los estados a programar y presupuestar conforme a los lineamientos que emite la Secretaría de Programación y Presupuesto; y a que negocien a través de la Secretaría de Educación Pública o de la Secretaría de Salud, según corresponda. Mientras no se dé una reforma fiscal a fondo, no habrá descentralización real.

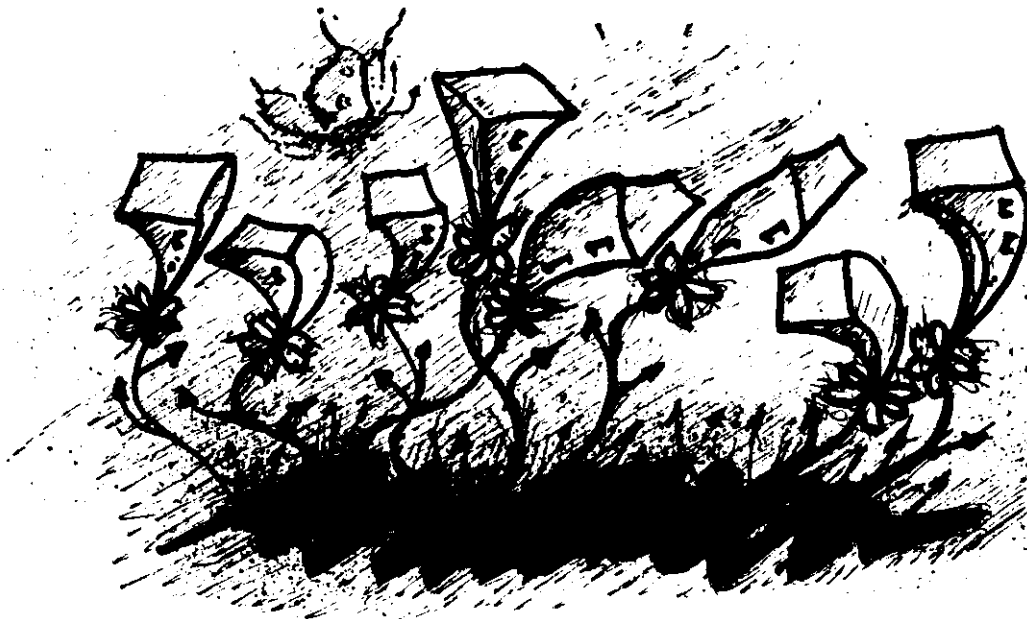
En cuanto al personal, nos encontramos con el problema sindical. Tradicionalmente los grandes sindicatos han seguido una política de concentración de poder y de recursos, por lo mismo se oponen a una política de descentralización que implicaría una redistribución del poder y de las cuotas.

El gobierno federal, ha fomentado el poder de estos sindicatos, teme debilitarlos, pues han sido un factor determinante del control político de las bases y un instrumento eficaz en los procesos electorales. Considera peligroso acabar con los pilares, que según él, han contribuido a mantener la estabilidad del régimen.

Finalmente, como estrategia del régimen de Miguel De la Madrid, se inició el proceso de desincorporación de las empresas públicas que la administración de Carlos Salinas ha continuado con bríos inusitados. Cabría preguntarse si esta desincorporación no es una nueva modalidad de descentralización ya que de alguna manera el gobierno transfiere (vende) a la sociedad tareas que por diversas circunstancias venía realizando.

En la actual administración, el presidente se ha comprometido a fortalecer el federalismo y a fomentar la descentralización. Durante su campaña señaló que "Descentralizar es democratizar, reconocer capacidades de decisión soberana a nuestro pueblo en cada estado, esparcir el desarrollo con equilibrio entre todas las regiones del país".¹⁰

Se puede afirmar que en el actual programa de gobierno no es preponderante el tema de la descentralización. No hay una política o una estrategia específica en esta materia. Por el contrario, se puede hablar en algunos casos de retroceso. Por ejemplo, en materia de coordinación fiscal, a los estados



se les retiró en este año la facultad de recaudar el impuesto al valor agregado (IVA), justificando esta medida por el manejo indebido que hicieron de los recursos algunos gobiernos estatales.

En contrapartida, han transferido a los COPLADES algunas facultades en materia de inversión que anteriormente ejercían las delegaciones de las dependencias federales.

Por lo que se refiere al programa social de la actual administración: Solidaridad, se está haciendo un verdadero esfuerzo para descentralizar el ejercicio de ciertos recursos a la propia sociedad. Las comunidades son las que determinan las obras que requieren, participan en su realización y controlan el ejercicio del gasto.

En esta forma de operar si bien se está llegando directamente a las comunidades, se está disminuyendo la presencia de los gobiernos estatales y muni-

cipales locales, y fortaleciendo la figura presidencial. Esto puede ser contraproducente, pues debilita la credibilidad en las autoridades locales, acrecentando con ello el poder central.

Un paso importante que el actual régimen ha dado en materia política, ha sido la caída de dos de los líderes sindicales más fuertes del país: el de los petroleros y el de los maestros. Se espera que estas acciones contribuyan por una parte, a abrir los cauces democráticos que de manera incipiente se están dando y en el seno del magisterio. Por otra, que disminuya la burocracia sindical, se eleve el nivel de eficiencia y la calidad de los servicios, en un caso, y de la producción en otro.

Disminuir la hegemonía de los grandes sindicatos implica iniciar un proceso democrático a fondo, con todos los riesgos que esto conlleva; abrir la participación; abrir la lucha por el poder permitir

que las bases elijan a sus representantes, que éstos no les sean impuestos desde arriba.

Por otra parte, otorgar mayores poderes a los estados y a los municipios implicaría una verdadera reforma política en que se requerirían mejores gobernadores y presidentes municipales realmente comprometidos con las comunidades que los eligen. Actualmente, los gobernantes se sienten más obligados a quedar bien con las autoridades centrales, porque de ellas dependen para actuar y para contar con recursos y apoyos.

La descentralización no es una decisión o una medida administrativa. Es una determinación política. Descentralización implica dar y también capacidad de recibir. Por tanto, no se puede descentralizar por decreto. Se requiere contar y preparar al personal y los aspectos tanto técnicos, como jurídicos, administrativos y financieros.

Obviamente la descentralización conlleva riesgos: posibilidad de que se creen feudos, se fomenten localismos a ultranza; fortalecer caciquismos y grupos de poder confessionales; ampliar los aparatos burocráticos; duplicar esfuerzos y propiciar, en algunos casos, mayores costos administrativos. Sin embargo, estos riesgos son menores al de seguir concentrando el poder, los recursos, la toma de decisiones que pueden conducir a un autoritarismo y estancamiento del sistema social.

Consideramos que en los años por venir se debe continuar con el proceso de descentralización, pero con medidas más de fondo que permitan una verdadera democratización al redistribuir el poder, ampliar los cauces de participación política, hacer una redistribución administrativa más equitativa del ingreso y por ende propiciar un desarrollo más armónico de la sociedad.

Notas

- 1 Samuel P. Huntington, *Political order in changing societies*, New Heaven, Yale University Press, 1968, pág. 145.
- 2 Klaus Koenig, *Evaluation of national policies of decentralization and regionalization*, XXI International congress of administrative sciences, Marrakech, July, 1989.
- 3 Francisco Gil Villegas, "Descentralización y democracia. Una perspectiva teórica", en *Descentralización y Democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986, pág. 34.
- 4 *Op. cit.*, pág. 41.
- 5 *Ibidem* pág. 45 y 46
- 6 *Ibidem* pág. 64.
- 7 José Merino Mañón, "Tamaño y composición de la administración pública mexicana", en *Revista de administración pública*, No. 73, INAP, México, 1989 pág. 29.
- 8 Raúl Olmedo, "Tamaño de la Administración pública y su distribución territorial por ámbito de gobierno" *Op. cit.*, pág. 35.
- 9 Alfonso Nava Negrete, "Algunas reflexiones sobre el derecho administrativo", *Revista de administración pública*, INAP, p. 165.
- 10 Carlos Salinas de Gortari, *Hacia el programa de gobierno*, IEPES, México.