

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). ❖ D.R. © 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km.16.5) ,Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



**NÚMERO 28**

---

Enrique Cabrero Mendoza

**LA EXPERIENCIA DESCENTRALIZADORA RECIENTE EN MÉXICO.  
PROBLEMAS Y DILEMAS**

## *Introducción*

La centralización ha sido un rasgo característico del sistema mexicano, se podría decir, incluso, que ha sido parte medular de la estructura político-administrativa del régimen posterior a la revolución de 1910. Si bien el siglo XIX se caracterizó por procesos de dispersión regional que dificultaban incluso la conformación de un Estado-nación, en este siglo, en la búsqueda de esa consolidación, la aparición de estructuras altamente centralizadas ha permeado las instituciones y la vida social y política del país.

El saldo de este modelo ha generado varios problemas, entre otros se podrían mencionar: la generación de desequilibrios regionales extremos, la consolidación de estructuras estatales verticales e insensibles a la identidad regional, y una débil eficacia en políticas y programas gubernamentales a través del territorio nacional. Esto hasta el punto de convertirse en un obstáculo que plantea hoy retos inmediatos para la profundización del proyecto de modernización económica, así como para el mantenimiento de la estabilidad nacional.

En este escenario han surgido en México algunas iniciativas descentralizadoras en los últimos años, particularmente en la última década. Cabe señalar que en el caso mexicano, como en el de otros países,<sup>1</sup> aparecen tres objetivos entremezclados en el discurso: mayor eficiencia en la gestión estatal, fortalecimiento de los niveles locales de gobierno y profundización del modelo democrático. A pesar de ello, las acciones, modalidades y estrategias no siempre han logrado tener un efecto en estas tres dimensiones.

El primero de los objetivos mencionados ha dado lugar a iniciativas orientadas hacia el interior de las propias agencias gubernamentales, delegando funciones a nivel regional. En este caso se puede hacer referencia a iniciativas de *desconcentración administrativa*.

El segundo de los objetivos ha impulsado iniciativas orientadas hacia la cesión de atribuciones de poder de decisión y recursos propios a otros niveles de gobierno. En este sentido se puede hablar de iniciativas de *descentralización gubernamental*.

El tercer objetivo ha dado lugar a iniciativas indudablemente más complejas, cuyo fin último es la cesión de espacios de decisión a organizaciones no gubernamentales (ONG), a agrupaciones de la sociedad civil, o a la ciudadanía. Es decir, la incorporación de agentes no gubernamentales en las decisiones públicas. En este caso se puede hacer referencia a iniciativas de lo que podríamos denominar *descentralización a la sociedad civil*.

La incapacidad de avanzar en el logro de estos objetivos simultáneamente, se debe, en parte, a que los objetivos buscados, si bien son deseables como características de un buen gobierno, no siempre son compatibles entre sí en el ámbito de los mecanismos y

<sup>1</sup> En el libro en que se presentan los resultados detallados de esta investigación se desarrolla un capítulo específico sobre algunas experiencias internacionales de descentralización. Enrique Cabrero, "Las políticas descentralizadoras en México. Logros y desencantos (1983-1993)", CIDE (en prensa).

acciones concretas a emprender. Además, el paso de una fase a otra requiere frecuentemente de procesos de centralización y ajuste, por lo que el proceso centralización-descentralización siempre deberá ser visto como un proceso dialéctico de aproximaciones sucesivas.

Para entender el débil efecto que las políticas descentralizadoras han tenido en México es necesario abarcar dos aspectos que constituyen, de alguna forma, las dos caras de la moneda. En ocasiones, las estructuras de poder de decisión, consolidadas en el nivel central de gobierno, no han entrado en un proceso de reconfiguración profunda, por lo cual las acciones descentralizadoras han constituido tibias iniciativas en las que los espacios de decisión se han mantenido casi inalterables. Es decir que los cambios se han dado más en el nivel de las normas que en el de las estructuras de poder.

El otro aspecto se refiere a la dificultad, en ocasiones incapacidad por parte de los gobiernos locales, para asumir con firmeza nuevas funciones, generar una nueva dinámica de impulso y negociación, y ceder a su vez espacios a otros niveles de decisión o a la misma sociedad civil.

Al parecer, una combinación de los dos aspectos ha sido la causa de un débil efecto de las políticas descentralizadoras. Las iniciativas se han visto neutralizadas desde el principio por la tibieza en el momento de su diseño, hasta el final por la imposibilidad de los niveles locales de asumir en toda su magnitud las acciones previstas.

En este trabajo se presentan algunos de los aspectos más relevantes de una investigación más amplia sobre el efecto de las políticas descentralizadoras en México, la cual fue llevada a cabo como parte del programa de investigación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y apoyada en la fase de estudios de campo con el financiamiento de la Red Iberoamericana de Instituciones de Investigación en Gerencia Pública (RIGEP).

## ***I. La problemática. Dos caras de una misma moneda***

### *La primera cara de la moneda: Las iniciativas gubernamentales en materia de descentralización en México*

#### *a) Las “tibias” iniciativas desconcentradoras*

Los primeros esfuerzos en materia de descentralización se ubican en el periodo 1970-1976, a partir de los decretos de desconcentración industrial y algunos avances en el ámbito de la planeación regional.

En el periodo 1976-1982 se profundizaron las reformas políticas y administrativas. Fue en el marco de estas últimas donde se transfirieron ciertas actividades a las delegaciones estatales del sector central. Si bien estos programas indujeron una nueva preocupación por lo regional, y en ciertos casos algunas instancias de decisión en regiones, es claro que dichas políticas sólo constituyeron tibias iniciativas que no llegaron a tener un efecto estructural importante.

b) El intento de una descentralización “por decreto”

Los esfuerzos más sistemáticos en la materia se dan en el periodo 1982-1988, a partir de la reforma constitucional del artículo 115, que intentaba dar al nivel municipal la autonomía plena en el manejo de sus recursos. Con el sistema nacional de planeación que se crea en este periodo, se buscó de igual forma fortalecer a los niveles estatales y municipales mediante la creación de mecanismos idóneos para ese fin. Estos mecanismos consistieron fundamentalmente en comités de planeación, tanto a nivel estatal como municipal, en los que deberían participar agentes de los tres niveles de gobierno, así como agentes no gubernamentales, de la propia sociedad, para definir prioridades de acuerdo con los intereses de los niveles locales de gobierno. Es decir, se intentaba constituir a los espacios municipales y estatales en los agentes conductores de la acción gubernamental en sus espacios territoriales.<sup>2</sup>

Si bien la propuesta de este periodo ha sido la más amplia y desarrollada, los alcances y efectos de dicha política no fueron los esperados. Es cierto que el marco formal-legal puede reconocerse como el esfuerzo más importante hasta ahora emprendido —el cual buscaba fortalecer institucionalmente el nivel local de gobierno—, sin embargo, los procesos y tradiciones del sistema político-burocrático, así como las estructuras de poder en este ámbito, no permitieron que el desdoblamiento de la política descentralizadora generara la diversificación de los procesos decisorios, ni el fortalecimiento de los niveles locales de gobierno.

Este aspecto fue estudiado en profundidad y será comentado más adelante.

c) La estrategia de descentralización “desde el centro”

En el periodo 1988-1994 la descentralización como iniciativa gubernamental integral desaparece del discurso como tema específico de la agenda de gobierno. Sin embargo, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) pasa a ser el eje alrededor del cual se establecen acciones orientadas a la descentralización, dado que el impulso a regiones y comunidades se sitúa en la lógica de este programa federal. Si bien el programa se orientaba específicamente a abatir la pobreza extrema en el país, este proceso lo llevó a tener una acción importante a lo largo del territorio, y a generar diversos efectos en los niveles locales.

La variante fundamental del Pronasol, en relación con la iniciativa anterior, es que este programa en teoría estaba mucho más focalizado al nivel de la comunidad que al del municipio. Era la participación directa de grupos sociales lo que se buscaba en una primera instancia, dejando la reestructuración del aparato gubernamental, en sus niveles estatal y municipal, más como una consecuencia derivada que como una meta específica. De hecho, nunca se planteó como objetivo del programa fortalecer a los gobiernos locales.

<sup>2</sup> Para el nivel estatal: Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade), para el nivel municipal: Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem), y el instrumento financiero resultante de la función de los comités fue el Convenio Único de Desarrollo (CUD), más tarde denominado Convenio para el Desarrollo Social (Codesol).

Incluso, este programa fue diseñado desde el inicio como una estructura paralela, o en ocasiones transversal, al aparato administrativo formal. Pasando directamente del Ejecutivo Federal a la comunidad, y dejando virtualmente de lado los niveles estatal y municipal de gobierno, los cuales no tenían acceso al manejo de dichos recursos. Todo lo anterior tuvo la fuerza del Ejecutivo como factor de movilidad y poder.

Esta iniciativa, como veremos más adelante, tampoco logró un cambio profundo.

A partir del análisis de las iniciativas anteriormente descritas, se podría suponer que en los periodos 1970-1976, y en 1976-1982 se desarrollan las iniciativas enfocadas a la desconcentración administrativa; que en el periodo 1982-1988 se profundiza el proceso hacia la descentralización gubernamental; y que en el último periodo se intenta un avance hacia la fase de descentralización a la sociedad civil a partir del Pronasol, el cual en principio intentaba dejar parte de las decisiones en los comités de solidaridad, constituidos por miembros de la propia sociedad.

Sin embargo, habría que ser cauteloso en la interpretación. Si bien lo anterior es válido como hipótesis general, la realidad es que ninguna de las fases ha sido concluida como programa sexenal, ni han tenido una lógica de orientación secuenciada, ni de coherencia como iniciativas. Es decir, no han sido parte de una estrategia integral. Por esto, deben estudiarse como iniciativas aisladas unas de otras, en las que no se consideran los avances de anteriores fases como bases de despegue o diseño de las nuevas propuestas. De hecho, han sido iniciativas que han competido entre sí: en cada nueva fase se ha desestructurado parte de lo anterior con el objeto de reorientar.

El saldo de las políticas descentralizadoras en México no es halagador: un proceso desconcentrador en su mínima expresión, que no logró dar una mayor eficiencia al aparato central, y que todavía hoy es motivo de preocupación y requiere de una reestructuración profunda. Un proceso de descentralización gubernamental que dejó una huella importante en materia jurídica y legal, pero que en la realidad, por un conjunto de situaciones —que se analizarán más adelante— no logró imprimir una verdadera nueva dinámica en las relaciones intergubernamentales.

Por último, un débil intento de descentralización a la sociedad civil, que si bien generó en algunos casos una nueva dinámica de participación, en otros sólo reprodujo estructuras clientelares de relación. Esta iniciativa no logró sentar las bases para la continuidad, fue más un estilo de gobierno que un nuevo marco institucional para la acción gubernamental. Es decir, no se consolidó un modelo de cogestión Estado-sociedad.

Como muestra del grado de centralización que se mantiene en la estructura político-administrativa, basta mencionar que en la actualidad aproximadamente sólo 15% del gasto público es ejercido por el nivel estatal de gobierno, y no más de 5% por el conjunto de 2 402 municipios del país. Es importante mencionar que incluso estas tendencias a la concentración se han agudizado en los últimos años.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Un análisis detallado sobre la concentración del gasto público también se presenta en Enrique Cabrero, "Las políticas descentralizadoras.", *op. cit.*; véanse también John Bailey, "Fiscal Recentralization in Mexico, 1979-1991", XVII Congress of the Latin American Studies Association, 1992, Los Ángeles; Asec Gershberg, "Decentralization and Public Finance in Mexico: An Overview of the System

*La otra cara de la moneda: La tradición del poder local en México*

La tradición del poder en México expresa nítidamente los rasgos autóctonos heredados de nuestra historia y de nuestra cultura. El caciquismo, el caudillismo, el patrimonialismo y la centralización del poder no son más que algunas manifestaciones históricas, y en ocasiones cotidianas, de la tradición del ejercicio del poder.

El caciquismo, particularmente, es una estructura de mediación entre el poder central-nacional y el poder local, la cual fortalece sus espacios de influencia en la medida en que el centro requiere de su función, para luego nuevamente incrementar dichos espacios en la medida en que la localidad canaliza sus acuerdos, consensos e inquietudes por su conducto. Se trata, por tanto, de un juego de doble entrada, absorbiendo recursos de poder en un sentido y en otro.

Es el caciquismo, a diferencia del caudillismo, la estructura tradicional de ejercicio del poder que ha prevalecido hasta nuestros días en México. Su funcionalidad en la cultura de poder ha hecho posible su pervivencia y adaptación en todo tipo de organizaciones. El caciquismo se resiste a morir ante el proyecto modernizador.<sup>4</sup>

Es interesante señalar cómo este arraigo del caciquismo, como forma autóctona de ejercicio del poder, posiblemente tenga, asimismo, algunas explicaciones culturales profundas. Algunos autores<sup>5</sup> proponen explicaciones en el sentido de que el caciquismo surge en el proceso de colonización de poblaciones sedentarias, ligadas a la explotación de riquezas, y en el que se requiere de una dominación productiva a través de caciques indígenas. Por otra parte, esta representación de intermediación también se ve reforzada posteriormente a través de la cultura católica, la cual basa su relación con la divinidad en estructuras de intermediación.<sup>6</sup>

Más allá de la interpretación que se pueda encontrar en relación con las formas dominantes de ejercicio del poder, es claro que en México la tradición del poder en su esencia profunda genera tendencias hacia una fuerte centralización y hacia formas de relación patrimonialista y clientelar, basado, principalmente, en estructuras de intermediación. Esta especificidad de la tradición de ejercicio del poder se manifiesta con mayor nitidez en el ámbito local, en el que las relaciones sociales son más personalizadas, espontáneas y expresivas de la identidad cultural y las tradiciones.

Ciertos espacios de la vida social han cambiado intensamente ante la modernización económica, la internacionalización de la comunicación y la urbanización de los valores y hábitos colectivos; sin embargo, las relaciones sociales siguen todavía per-

and its Recent Evolution", Urban Institute (mimeografiado); Roberto Ortega Lomelí, "El nuevo federalismo: la descentralización", México, Porrúa.

<sup>4</sup> Al respecto véanse Lorenzo Meyer, "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986; Guillermo de la Peña, "Poder local, poder regional. Perspectivas socioantropológicas" y Romana Falcón, "La Revolución mexicana y la búsqueda de la autonomía local", ambos en J. Padua, y A. Vanneph, "Poder local, poder regional", México, El Colegio de México/CEMCA, 1986.

<sup>5</sup> Al respecto véanse las referencias de Octavio Paz citado en L. Allup, "La ética católica y el espíritu del caciquismo", *Poder y dominación*, México, El Colegio de México, 1986.

<sup>6</sup> L. Allup, *op. cit.*

meadas por la tradición. En las organizaciones locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, se observan características en su funcionamiento cotidiano:

- Las organizaciones se constituyen en espacios de dominación de un grupo dirigente privilegiado.
- Las organizaciones devienen en su evolución en un foro de luchas de poder.
- Los sistemas de interrelación se transforman en sistemas de intercambio.
- Los procesos decisorios se estructuran como procesos de intermediación e influencia.

Se observa,<sup>7</sup> que en las organizaciones e instancias de gobierno local, la dimensión de la *dominación* en las representaciones individuales y colectivas es mucho más fuerte que la dimensión de la *cooperación*. Lo anterior implica que los afectos, compromisos, temores y coaliciones estarán generalmente por encima de los planes, objetivos y racionalidad organizacional.

A partir de este escenario descrito, las propuestas descentralizadoras si bien han sido sólo débilmente inducidas desde arriba, tampoco han aterrizado en un contexto favorable y propicio en el nivel local, el cual generalmente se encuentra enraizado en esquemas paternalistas de relación. La cultura de los gobiernos municipales sigue atada a relaciones de subordinación a la autoridad, sea con las estructuras administrativas centrales, o con la dirigencia nacional y estatal del partido en el poder.

Por otra parte, los gobiernos locales inmersos en este tipo de estructuras de poder, aun cuando hayan aumentado marginalmente su poder de decisión, salvo casos aislados,<sup>8</sup> no han promovido una participación de otras instancias locales, o de la propia comunidad.

Algunos autores incluso sostienen que el nivel local de gobierno establece relaciones más autoritarias y antidemocráticas, por lo que las iniciativas descentralizadoras podrían contribuir a retrocesos democráticos. De hecho, esto es una preocupación actual en países que han impulsado con mayor intensidad políticas descentralizadoras.<sup>9</sup>

Sin asumir lo anterior como una tendencia irremediable, sí parece necesario reconocer que, en muchos casos, sobre todo en los municipios con mayores rezagos, las estructuras de poder a nivel local, en un contexto premoderno de organización y relación, no generan un clima favorable para la descentralización.

<sup>7</sup> Se hace un análisis más amplio del perfil de organizaciones en el contexto histórico de México en D. Arellano y E. Cabrero, *Modelos organizacionales autóctonos para América Latina ¿realidad o utopía?*, CIDE (Documento de Trabajo núm. 5), 1992; véase también E. Cabrero, "As organizações locais no México: a força de tradição em direção à mudança", en T. Fischer, *Poder local, Brasil*, Fundación Getúlio Vargas, 1993.

<sup>8</sup> Respecto a experiencias de gobierno local que no han seguido este patrón de comportamiento, y que han tenido una iniciativa propia —si bien todavía no es una tendencia generalizada—, se desarrolla actualmente en el CIDE un conjunto de estudios sobre experiencias innovadoras a nivel local, con el apoyo de la Fundación Ford.

<sup>9</sup> Particularmente en la experiencia francesa se da una discusión en este sentido. Véanse J. Rondin, *Le sacre des notables*, Francia, Fayard, 1985; G. Gilbert y A. Delcamp, *La décentralisation dix ans après*, Francia, LGDJ, 1993; *La décentralisation française et l'Europe*, Francia, Pouvoirs Locaux, 1993.

En parte es a causa de lo anterior que en México las incipientes iniciativas descentralizadoras no han surgido como una respuesta a la demanda de regiones o ciudadanos; el escenario local muestra estructuras de poder y mecanismos de intermediación muy consolidados. No se ha dado un movimiento de gobernantes locales o de la sociedad civil en favor de la descentralización, como ha sido el caso en otras experiencias descentralizadoras.<sup>10</sup>

## **II. La investigación. Un proceso metodológico de aproximaciones sucesivas**

Como se puede observar a partir del punto anterior, la problemática de la descentralización es particularmente compleja en México. Hasta ahora, dada la magnitud del problema, las iniciativas de arriba-abajo han sido débiles, y las iniciativas de abajo-arriba, prácticamente inexistentes. Fue esta preocupación la que motivó la realización de un trabajo que, al evaluar los efectos de políticas descentralizadoras (que en principio era obvio que habían sido débiles), tratara de detectar los “nudos críticos” que se presentan en el intento de implementación de este tipo de políticas, para de esta manera tener un mayor conocimiento de las dificultades que enfrentará cualquier otra iniciativa en la materia.

Es decir, en el desarrollo de este proyecto de investigación se intentó conocer mejor el engranaje interno del aparato político-administrativo mexicano, tanto entendiendo los problemas de eficacia de la política, como las insuficiencias en su diseño.

Un primer aspecto que consumió buena parte del estudio fue la realización de un intento de clarificación conceptual en materia de descentralización. Ciertamente las definiciones jurídicas sobre desconcentración y descentralización son relativamente claras, sin embargo, estos conceptos son portadores de connotaciones en materia económica, política, social y administrativa, las cuales fue necesario explorar con mayor detalle. Sin embargo, el mayor reto metodológico fue precisar una definición que a la vez de ser congruente con la literatura existente, nos permitiera interpretar una realidad compleja, poco clara, en la cual los procesos observados son mezclas de iniciativas en permanente evolución, y en la que confluyen actores, instituciones, y políticas muy diversas.

En el proyecto se adoptó una concepción de la descentralización que la define como un proceso que intenta revertir las tendencias de centralización y concentración del *poder de decisión*, y de los recursos asociados a este poder, en la dinámica de diseño, implementación y evaluación de políticas. Esto significaría que todo proceso de descentralización tendería, en principio, a formar estructuras “oligopólicas” de poder relativamente abiertas, en las cuales se podrán detectar toda una gama de nudos de decisión periféricos (agentes y agencias de estados y municipios), con un nivel considerable de autonomía relativa, y de influencia en relación con el nudo central de decisión (agentes y agencias federales).

Evidentemente, por tratarse el caso mexicano de una federación, se partió de la

<sup>10</sup> Al respecto se hace una revisión detallada en E. Cabrero, “Las políticas descentralizadoras...”, *op. cit.*



idea de que el nudo central de decisión tendría un mayor peso específico (lo cual sería normal). Sin embargo, se buscaría detectar en la práctica cotidiana de gestión de políticas, qué tanto aparecían otros nudos decisorios periféricos que anteriormente no participaban a causa de la existencia de estructuras cuasimonopólicas de poder, y que poco a poco adquirirían algún peso en procesos decisorios, los cuales se mostrarían más como resultado de la confluencia de agencias y actores (procesos de *mutual adjustment*<sup>11</sup>), que como un proceso impuesto centralmente de arriba-abajo.

Lo que se intentó en el estudio fue precisamente la observación y seguimiento de programas y políticas específicas en determinados estados y municipios del país (cinco estados con algunos de sus municipios), buscando detectar la aparición de procesos con una mayor propensión a la descentralización. Estos se caracterizarían por incluir varios participantes de diversos niveles de gobierno (nudo central y periféricos), así como por una dinámica basada en ajustes permanentes, formación de consensos y negociación.

El concepto de descentralización que utilizamos si bien se aleja de una concepción estrictamente jurídica, ayuda a entender el proceso centralización-descentralización más como un continuo en el que se sitúan circunstancias concretas, que como un atributo institucional rígido. En México hay atribuciones de autonomía para estados y municipios que están establecidas formalmente, incluso se podría afirmar que la legislación constituye un marco altamente descentralizador, pero es la dinámica cotidiana de las estructuras de poder que se manifiestan en las políticas, la que en realidad nos permite observar los grados reales de la descentralización y el nivel de profundidad de las iniciativas.

Es obvio que un estudio planteado desde esta perspectiva, de una alta complejidad metodológica, no pretendería observar un conjunto amplio de situaciones a través del territorio nacional, lo cual hubiese sido o muy superficial, o imposible. Más bien se optó por seleccionar cinco estados,<sup>12</sup> y algunos de sus municipios, y elegir ciertos programas y políticas para establecer un análisis de “reconstrucción” de procesos decisorios, que permitiera no sólo documentarlos suficientemente, sino intercambiar opiniones y escuchar la versión de diferentes participantes. Cabe insistir que el objetivo fundamental tampoco era la “reconstrucción total” de los procesos, sino la detección de los nudos críticos y la cuota de participación (pesos específicos en la decisión) que tuvieron los diversos participantes.

La ruta metodológica seguida consistió en: *a)* realización de un breve diagnóstico del contexto regional; *b)* identificación de programas estratégicos para la región; *c)* análisis de los mecanismos de implementación, y *d)* percepción de los actores y análisis de impacto.

*a) Análisis del contexto regional.* Este diagnóstico pretende proveer los elementos

<sup>11</sup> En relación al concepto de *mutual adjustment*, es decir al ajuste permanente entre expectativas de diversos actores que genera toda política como proceso decisorio complejo, véase Ch. Lindblom, “Success through Inattention in School Administration and Elsewhere”, *Educational Administration Quarterly*, vol. 30, núm. 2, 1994.

<sup>12</sup> Los estados seleccionados fueron: Aguascalientes, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas.

generales del contexto que puedan enmarcar el caso analizado en un proceso más amplio, buscando detectar las condiciones regionales específicas que pudieron haber facilitado o creado un ambiente propicio para la descentralización o el fortalecimiento de la gestión local o, por el contrario, que pudieron haber dificultado el proceso.

En este sentido, se pretendía analizar los ámbitos político, económico, social e institucional desde su evolución reciente hasta sus condiciones actuales. Se intentó hacer particular énfasis en el estudio de articulaciones institucionales entre agencias y agentes.<sup>13</sup>

b) *Identificación de programas estratégicos.* En esta fase se seleccionaron los programas o políticas estatales o municipales que fueron considerados como prioritarios, y en los cuales hubiera un mayor interés por parte de los niveles locales de gobierno.<sup>14</sup> El estudio se orientó, principalmente, a la obra pública, a la distribución de recursos presupuestales y al sector salud.

c) *Análisis de los mecanismos de implementación.* En esta fase se realizó el estudio de campo. Se establecieron contactos con autoridades, organizaciones sociales participantes y agrupaciones ciudadanas. En la interlocución y “observación participante” —cuando fue posible— con estas agencias y agentes, se reconstruyeron los procesos de acción y decisión. En este sentido, se estudiaron los marcos de reglamentación y el grado de formalización de la relación de agentes y agencias. Posteriormente, se analizaron las diversas posiciones y mecanismos de negociación y consenso utilizados. Por último, se estudiaron las características de adaptación y ajuste mutuo entre agentes.<sup>15</sup>

d) *Análisis de impacto.* En esta fase se intentó tener al menos una aproximación a los cambios generados en la percepción y valoración de los actores. A partir de la observación, interlocución y entendimiento de los procesos de negociación, ajuste y consenso, se buscó dimensionar los logros en la nueva estructura de poder.<sup>16</sup>

La orientación metodológica de esta investigación permitió efectivamente llegar a observaciones interesantes, sin embargo, es cierto que no se logró realizar el estudio

<sup>13</sup> Los acercamientos metodológicos en esta fase se basaron entre otros en M. Kesselman y D. Rosenthal, *Local Power and Comparative Politics*; véase también J. March y J. Olsen, “The New Institutionalism Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, núm. 78, 1984; e igualmente J. Kingdom, “Agendas, Alternatives and Public Policies”, Little Brown, 1984.

<sup>14</sup> Al respecto véase, entre otros, los trabajos de T. Lowi, “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”, *World Politics*, núm. 16, 1964; S. Linder y G. Peters, “Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos”, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. II, núm. 1, 1993.

<sup>15</sup> En buena parte de este análisis se tomaron como base los trabajos de M. Crozier, “Le phénomène bureaucratique”, París, Seuil, 1964; M. Crozier y E. Friedberg, *L’acteur et le système*, París, Seuil, 1975; E. Bardach, “The Implementation Game”, MIT Press, 1977; J. Pressman y A. Wildavsky, “Implementation”, University of California Press, 1973.

<sup>16</sup> Al respecto véanse los trabajos de P. DeLeón, “Public Policy Termination: An End and a Beginning”, *Policy Analysis*, núm. 4, 1987; J. Nioche y R. Poinard, “Public Policy Evaluation in France”, *Journal of Policy Analysis*, vol. 5, 1985.

todo lo sistemáticamente que se hubiera querido. Los espacios locales en nuestro país todavía no han desarrollado una cultura administrativa que permita una fácil consulta de archivos y documentación. Además, la desconfianza y hermetismo hacia los investigadores es todavía una realidad que dificulta enormemente la labor de investigadores. Esto se manifiesta fuertemente aún en México, incluso en el nivel federal. La administración y las políticas siguen siendo más gubernamentales que públicas.

### ***III. Los resultados. Un panorama de decepciones***

El estudio llegó a un conjunto de observaciones y conclusiones que no pretenden ser contundentes, dadas las limitaciones en los casos analizados y las dificultades para obtener la misma información para todos los estados y municipios seleccionados. Sin embargo, aun con estas limitaciones, los resultados obtenidos parecen congruentes entre sí y arrojan las mismas tendencias: un panorama preocupante, en el que parece claro que los niveles locales de gobierno no han logrado ampliar sus espacios de decisión y, por el contrario, parecen haber visto reducidos dichos espacios aún más en el periodo reciente.

En relación con los mecanismos descentralizadores que se instrumentaron en el periodo 1982-1988, como los comités estatales de planeación (Coplade), los comités municipales (Copladem) y los convenios de financiamiento (CUD), se observó que dichas instancias han constituido más un medio protocolario de legitimación política, que verdaderas instancias de discusión, intercambio de racionalidades y ajuste mutuo, como se podía haber supuesto. Este hecho se pudo derivar del análisis del tipo de decisiones que pasaban por los Coplade, las cuales venían prácticamente arregladas desde el centro con un acuerdo cupular entre instancias federales y gobernadores. Por tanto, las reuniones a nivel estatal eran para formalizar acuerdos ya tomados en el centro y “darle su lugar” a los gobernadores. También se pudo observar algunos programas que habían sido impulsados por el gobernador, pero en estos casos igualmente se había tenido que realizar un acercamiento a instancias federales para que dieran o no su aprobación y, en todo caso, diseñaran las acciones, asignaran los recursos y condicionaran los términos y orientación de los proyectos.

En cuanto al nivel municipal, la realidad fue todavía más decepcionante. En la mayor parte de los municipios estudiados ni siquiera existía formalmente instituida la instancia del Copladem. En aproximadamente 80% de los municipios, de cuatro de los cinco estados estudiados, el Copladem no se había instituido. Cuando existía era una instancia igualmente protocolaria y completamente sometida a las instancias estatales y federales. Además de estas condiciones, también se observó poca capacidad propositiva por parte del nivel municipal, que en muchos casos no justificaba de manera técnica sus propuestas. Esto, obviamente derivado de la misma debilidad en la infraestructura administrativa municipal.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Este tipo de observaciones coinciden con otros trabajos realizados como los de J. Mejía Lira, “La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana”, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. I, núm. 1, 1992.

Por otra parte, el mecanismo financiero formalmente establecido para traducir las decisiones de los comités de planeación en acciones y programas concretos (con recursos federales, estatales y municipales), y supuestamente orientados por los niveles locales de gobierno, tampoco mostraron haberse constituido en mecanismos eficaces. Se realizó, por ejemplo, en tres de los cinco estados, un análisis y seguimiento de un total de 1973 propuestas municipales (formatos donde los municipios solicitan obras para que se tomen en cuenta en el comité estatal), y de éstas sólo 33%, en promedio, fueron incorporadas y programadas como obras.

Si bien este bajo grado de atención a las solicitudes municipales podría ser interpretado como un problema de carencia de recursos, lo más preocupante del caso es que este monto de obras atendidas no fue el monto total aplicado a cada municipio, sino que se realizaron, en los años estudiados, otras obras que nunca pasaron por estos mecanismos de decisión, sino que fueron directamente decididas por el nivel federal o en algunos casos por el estatal. Acciones y programas en los que las instancias municipales nunca participaron y, por lo tanto, nunca priorizaron en su visión propia de sus necesidades.

En las figuras 1 y 2 se pueden ver las diferencias observadas entre los mecanismos formales de elaboración de convenios (CUD) y la estructura decisional real que quedó de manifiesto. En la segunda de estas figuras se muestra claramente la capacidad de regulación<sup>18</sup> del proceso de decisión realizado por el nivel federal y, en parte, por el gobernador. Sin embargo, queda claro que el poder de este último se encuentra sujeto a acuerdos con el nivel federal. Por lo tanto, los comités estatales, que en principio están compuestos por agencias federales, estatales y por agentes de la ciudadanía a nivel local, nunca tuvieron en realidad un poder de decisión real que permitiera orientar y priorizar acciones.

De la misma manera resultó evidente que si algún espacio de decisión se cedió del nivel federal a los estados y municipios, éste fue prácticamente acaparado por los gobernadores de estados quienes excluyeron del proceso decisorio a municipios y agentes no gubernamentales. La fábula del pez grande que come al chico se reproduce a lo largo de toda la pirámide administrativa del aparato estatal mexicano. Incluso cuando se revisaron algunos de los muy reducidos márgenes de decisión que podía abarcar el municipio, también se observó al presidente municipal excluir no sólo a la ciudadanía, sino a los miembros del cabildo que en principio forman parte del gobierno municipal.

Si bien en este trabajo no se estudiaron en detalle los alcances de las reformas al artículo 115 constitucional, que otorgaba mayores responsabilidades y facultades al municipio, existen trabajos recientes que muestran los pocos alcances que también en materia fiscal y de servicios públicos han asumido los municipios en este tiempo.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> En relación al concepto de regulación, véase M. Crozier y C. Thoenig, "La régulation des systèmes organisés complexes, le cas du système de décision politico-administratif local, en France", *Revue Française de Sociologie*, vol. XVI, núm. 1, 1975; igualmente véase E. Friedberg, "Las cuatro dimensiones de la acción organizada", *Gestión y Política Pública*, CIDE, México, vol. II, núm. 2, 1993.

<sup>19</sup> Al respecto véase la situación que en materia de servicios, hacienda y finanzas públicas guardan

En lo que se refiere a las iniciativas descentralizadoras propuestas en el periodo 1988-1994, los resultados son igualmente decepcionantes. El Programa de Solidaridad (Pronasol), como ya se comentaba anteriormente, se constituyó *de facto* en la iniciativa descentralizadora del periodo. Si bien su objetivo fue abatir los niveles de pobreza extrema del país, fue este programa el que tuvo un efecto sobre el nivel de inversión pública en regiones, estados y municipios. El Pronasol, como ya se mencionó, fue una estructura paralela que no funcionó a través de los niveles estatales y municipales de gobierno, sino que intentó conectar directamente el nivel federal, particularmente al ejecutivo, con las comunidades y la ciudadanía.

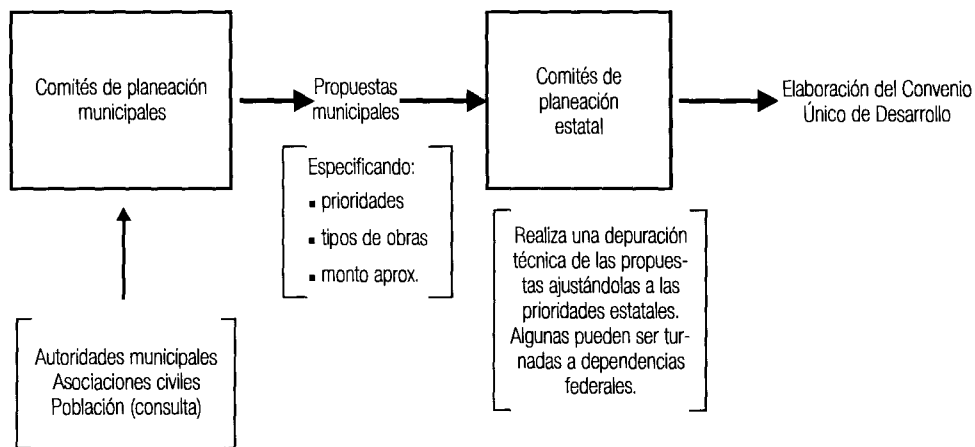
Desde esta perspectiva, el Pronasol intentaba romper con las interferencias políticas locales y con los sesgos que frecuentemente introducen los gobernantes de los niveles estatales y municipales en los programas centrales. Sin embargo, para lograr lo anterior esta iniciativa no hizo uso de la “infraestructura institucional” creada por el modelo anterior de descentralización. De hecho, el Pronasol debilitó en mucho a los niveles locales de gobierno, sobre todo en su primera fase, y aunque posteriormente se intentó rescatar la participación de gobiernos locales, en general prevaleció el primer enfoque.

Lo paradójico de la estrategia del Pronasol es que fue un programa que buscaba su eficacia al llegar directamente a comunidades y ciudadanía, rompiendo la institucionalización de los mecanismos diseñados previamente para hacer posible la descentralización. Es decir que en su intento por descentralizar a la sociedad civil, debilitó la ya de por sí débil descentralización lograda en el periodo anterior hacia los gobiernos locales. En la figura 3 se muestra la estructura decisional inducida por este programa. En ella se observa cómo los comités de planeación si bien nunca tuvieron una fuerza determinante, en este periodo prácticamente entraron en desuso. Además, los delegados del Pronasol en cada estado se constituyeron *de facto* en gobernadores paralelos con una capacidad clara de manejo de demandas.

Los esquemas de decisión derivados del Pronasol abrieron la posibilidad de participación directa de la población. Sin embargo, crearon barreras a la entrada de los niveles locales de gobierno, que impidieron la generación de estructuras descentralizadas y simplemente propiciaron un estilo de gestión directa de algunas demandas, el cual, finalmente, no fue sino un mecanismo de decisión coyuntural. El Pronasol, ante la presencia de estructuras locales caciquiles concentradoras del poder, prefirió desplazar a los actores gubernamentales locales, olvidando, al parecer, que nuestra tradición cultural de ejercicio del poder se da en todos los niveles, incluso en el punto más alto de la pirámide. Se podría decir que no se atacó el problema, más bien se le esquivó, usando para esto los mismos mecanismos que se intentaban desactivar: la centralización y el hermetismo de las decisiones.

la mayor parte de los municipios del país, en R. García del Castillo, “Análisis del municipio mexicano. Diagnóstico y perspectivas”, CIDE (Documento de trabajo, en prensa).

**Figura 1**  
**Procedimiento formal de elaboración del CUD/Codesol**



**Figura 2**  
**Estructura decisional real en la elaboración del CUD/Codesol**

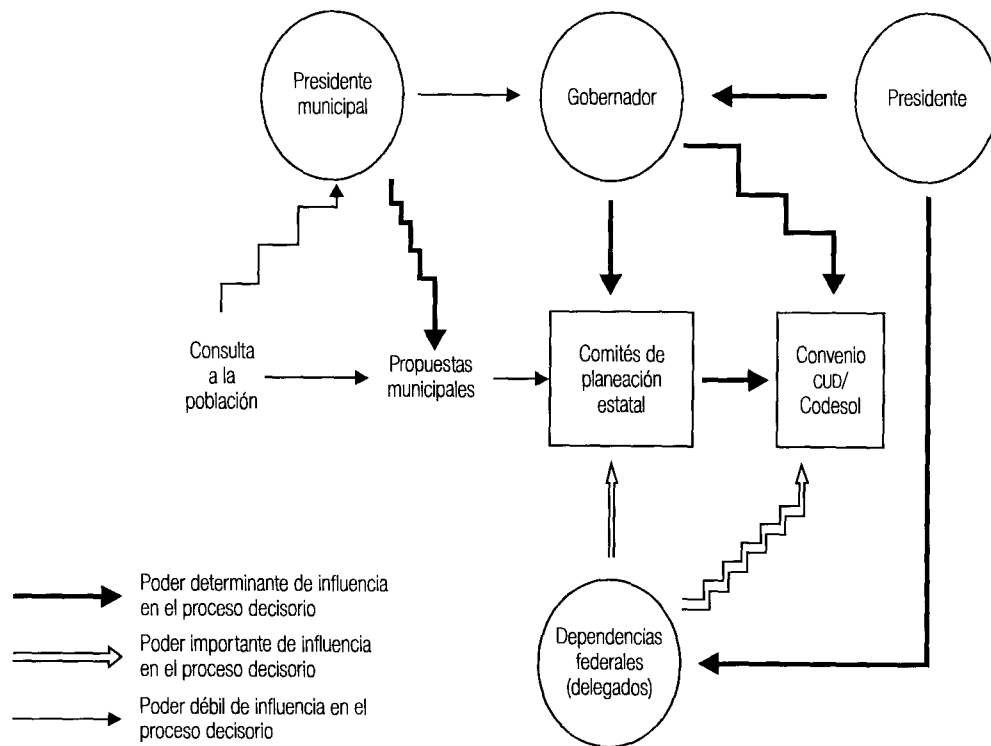
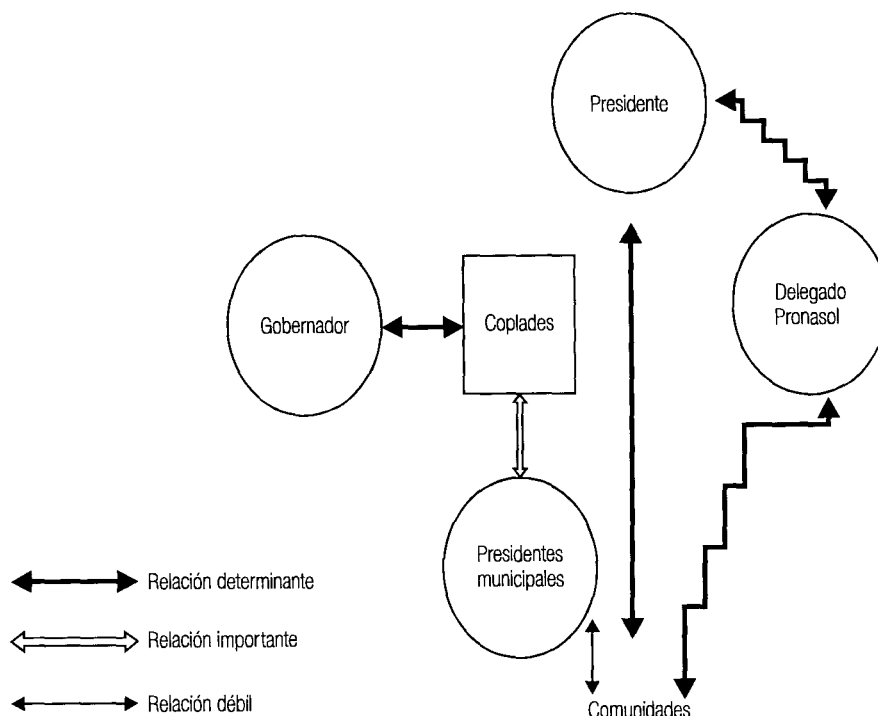


Figura 3  
Estructura decisional inducida por el Pronasol



### Comentarios finales

En México, si bien las iniciativas descentralizadoras se han caracterizado por su “tibieza”, también es cierto que los niveles locales de gobierno y la propia sociedad civil poco han impulsado demandas sistemáticas en ese sentido. Es necesario aceptar que nuestra cultura de ejercicio del poder no ha promovido ni facilitado esquemas descentralizados de toma de decisiones.

En el estudio realizado no se pretendía demostrar tendencias incuestionables a nivel nacional, simplemente algunas regularidades en algunos estados y municipios, pero que creemos abren pistas más explicativas de lo que pudieran ser los principales obstáculos con que se han enfrentado las iniciativas descentralizadoras en nuestro país.

Los actores sociales están envueltos casi irremediabilmente en valores, mitos, símbolos y creencias. Son por tanto portadores de esquemas de representación. A causa de ello es de suponer que en la transición a un nuevo esquema de relaciones sociales se transite por reexpresiones de la tradición antes de adoptar modelos diferentes, que spongamos el abandono de la identidad colectiva.

Un enfoque autóctono para la descentralización no significa un encierro en la premodernidad; significa formas de interiorización de una realidad cambiante en una

visión del mundo históricamente aprendida. Significa potenciar la sabiduría y el sentido finalístico de una herencia cultural hacia un nuevo escenario.

Como resultado de todo esto, los espacios locales están generando su propia dinámica de cambio sin intervención del centro.<sup>20</sup> Este proceso es medular para hacer posible la descentralización como una respuesta al vigor de la localidad y no como una concesión del poder central. Cualquier nueva propuesta descentralizadora desde el centro es previsible que fracase, sólo los espacios regional y local pueden sugerir los ritmos y modalidades. Además, de alguna forma ya el marco jurídico actual permite, hasta ahora teóricamente, espacios de mayor autonomía, si acaso es necesario profundizar en un nuevo federalismo fiscal que canalice mayores recursos a los niveles locales de gobierno.

El problema consiste en que el aparato central sea perceptivo de estos ritmos y de la orientación de las demandas, lo cual hasta ahora no ha sido el caso. De no desarrollar con respeto y humildad esta capacidad perceptiva, las regiones, incluso por rupturas violentas (como ya se dio desafortunadamente en Chiapas), podrán manifestar sus resentimientos. Posiblemente el gobierno central ya esté frente a la última llamada para desarrollar esta sensibilidad.

<sup>20</sup> Al respecto, como ya se comentaba, se observan tendencias a la innovación en gobiernos locales, a partir de iniciativas generadas de abajo-arriba. Véase E. Cabrero, "La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales", CIDE/Fundación Ford (en prensa).