

Descentralización, integración y principios de vinculación en las relaciones centro-locales*

Miguel Ángel González Block

Introducción

EN ESTE ARTÍCULO se desarrolla el concepto de “relaciones centro-locales” como un constructo tridimensional de significados y determinantes dentro del cual sea posible comprender y explicar la génesis y consecuencias de las políticas de descentralización o centralización de la administración pública. Se ofrece este constructo como una herramienta para el análisis crítico de las políticas descentralizadoras de la acción social del Estado por medio de las cuales ciertos actores pretenden enfrentar la crisis económica y la creciente pugna hacia la democratización. Es claro que la descentralización está relacionada, en el terreno económico, con la transformación del papel del Estado como rector de la economía, en la que éste queda cada vez menos ligado a la producción directa y más a la promoción de la reconversión industrial. No obstante, cabe plantear la hipótesis de que el principal significado de la descentralización es dar nuevas responsabilidades a estados y municipios que permitan limitar aquellas ejercidas durante décadas por la federación, sin que por ello el Estado renuncie al control político

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el primer encuentro de Egresados del Centro de Estudios Sociológicos celebrado en el Colegio de México el 27 de julio de 1989. El autor agradece las valiosas sugerencias y comentarios que la doctora Viviane Brachet Márquez hizo para la elaboración de este marco teórico.

que le ha conferido el desarrollo de instituciones dirigidas al bienestar.

Proponemos que las relaciones centro-locales pueden descomponerse en tres dimensiones: una de ellas es la centralización o descentralización de la acción estatal, entendida como el grado al que la acción del Estado se ejerce en función de fines directamente establecidos por los grupos locales. La centralización es función a su vez de los principios de vinculación centro-local por medio de los cuales se legitima y expresa el poder. La tercera dimensión está dada por el grado de integración o fragmentación de la acción estatal en el contexto de las instituciones que la formulan y aplican. Argumentaremos que el grado de centralización de la acción estatal y las estrategias disponibles para modificarlo guardan estrecha correspondencia con la variabilidad en las otras dos dimensiones complementarias de las relaciones centro-locales.

Primero se analizan las tres dimensiones relevantes de las relaciones centro-locales: la centralización, la integración y los principios de vinculación. Después se establecen las características de la génesis y estructuración de las tres dimensiones en el contexto de economía política que explica su reproducción y cambio. A manera de conclusión se discute cómo se puede manejar el concepto de relaciones centro-sociales desde las distintas corrientes de la sociología política contemporánea.

Centralización, integración y principios de vinculación

Centralización-descentralización

El significado teórico de las políticas descentralizadoras ha sido oscurecido por la falta de precisión sobre el significado del concepto "descentralizar". La mayoría de los estudios del tema parten de una definición administrativa donde "descentralizar" es entendido como la transferencia de responsabilidades, y sólo después se discuten las implicaciones que dicha transferencia tiene respecto del balance del poder entre las distintas unidades de gobierno implicadas. Aquí optaremos por el camino inverso, definiendo como objeto de estudio ya no los procedimientos administrativos, sino el balance del poder entre las unidades de gobierno que existe o resulta después de la aplicación de políticas. La descentralización se entenderá entonces como un cambio en el valor de una relación, más que como la transferencia absoluta de responsabilidades. Sobre esta

base se examinará cómo y por qué inciden en este balance políticas administrativas tendientes a modificar las relaciones centro-locales.

B.C. Smith define la descentralización por el grado al que la autoridad es transferida o dispersada a través de la jerarquía geográfica del Estado:

La descentralización implica la subdivisión del territorio de un Estado en áreas más pequeñas, y la creación de instituciones políticas y administrativas en dichas áreas [Smith, 1985].

D.A. Rondinelli y S.G. Cheema ubican la descentralización en el contexto del espacio administrativo, definiéndola como:

...la transferencia del gobierno central a sus organizaciones de campo, unidades administrativas locales, organizaciones semiautónomas y paraestatales, gobiernos locales, u organismos no gubernamentales, de la autoridad para la planeación, la toma de decisiones o la administración [Rondinelli y Cheema, 1983, p. 18].

Si bien para estos últimos autores la descentralización sigue refiriéndose a la transferencia jurídico-administrativa, reconocen que ciertas formas de descentralización llevan más bien a reconcentrar el poder en espacios aislados y protegidos de la ineficiencia de la burocracia central y de sus intereses. La descentralización es vista ya no como simple recurso de dispersión territorial, sino como un conjunto de formas legales tendientes a modificar las jerarquías del poder en una diversidad de espacios administrativos. No obstante, persiste el problema de establecer el sentido en que se mueve el poder al aplicarse estas medidas, y la relación entre este cambio y el contexto económico-político en que se aplica.

Para dar un significado sociológico preciso a los cambios en las relaciones centro-locales es importante analizar cómo los cambios en la estructura administrativa se relacionan con el control de los recursos o decisiones. Como dice Tarrow,

La "autonomía local" no puede ser medida como una residual única de las funciones administrativas que quedan cuando el centro toma su parte, ni como el nivel de financiamiento que el centro confiere a la periferia (ya que esto puede ser un signo de la influencia periférica por parte del poder gubernamental central), sino por los recursos políticos y los mecanismos de representación territorial que permiten a las unidades subnacionales utilizar al centro para su propio beneficio [citado en Sharpe, 1979, p. 33].

Las palabras clave para definir la descentralización del poder son entonces “utilizar al centro para su provecho”; esto es, en favor de los fines políticos de los grupos poblacionales representados por la unidad de gobierno local. A la inversa, existirá una situación de centralismo cuando, cualquiera sea la forma jurídica utilizada, el centro domine el manejo de recursos a nivel local para favorecer fines políticos no formulados en este nivel.

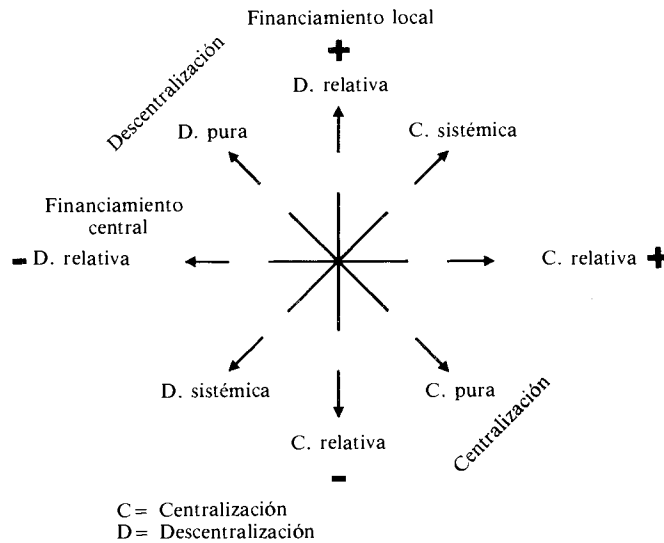
Si bien Tarrow definió el concepto del poder como dimensión sociológica de las relaciones centro-locales, no se ha establecido aún cómo habrá de medirse. La operacionalización debe atender tanto a la dimensión del aporte relativo de recursos como a la del control sobre la asignación de dichos recursos. Estas dos dimensiones están relacionadas si el gobierno central financia la totalidad de una función que es aplicada en el ámbito de la jurisdicción del gobierno local; entonces puede decirse con bastante certeza que la localidad tendrá poca influencia sobre las decisiones. No obstante, el financiamiento completamente local sobre una función pública no necesariamente implicará el control local total, puesto que siempre habrá al menos un residuo normativo dominado por la unidad superior, y a lo más un control directo.

Una aproximación más iluminadora a la comprensión del vínculo entre aporte de recursos y su control en las relaciones centro-locales se logra observando los cambios en los aportes y el sentido de los cambios. En esta forma nos aproximamos a los procesos decisivos y las relaciones de poder detrás de las relaciones centro-locales. Veamos las diferentes posibilidades:

El aumento del financiamiento por parte de un nivel de gobierno, junto con el correspondiente decremento por la otra parte —lo que Ashford denominó como el modelo “puro” para des-o recentralizar (Ashford, 1979)— tiene claras implicaciones para el control (figura 1). En efecto, cuando un orden de gobierno subordinado asume mayores responsabilidades financieras y las disminuye a su vez el orden superior o coordinador, puede afirmarse con bastante seguridad que el nivel subordinado adquirió autonomía. Los cambios en sentido inverso llevarán a un mayor dominio del centro y reflejarán la creciente dependencia de las unidades subordinadas.

La descentralización o recentralización puede también ser “relativa”, cuando sólo una de las partes modifica su financiamiento. Bajo esta situación los cambios en el control no serán tan evidentes y la unidad que aumenta sus aportes podrá tanto ganar como perder control. La unidad subordinada podría ganar poder y autonomía al aumentar sólo ella sus recursos, como también podría ser

Figura 1
Modalidades en las relaciones centro-locales
según cambios relativos en el monto de financiamiento
por los distintos niveles de gobierno



Modificado de D. Ashford, 1979.

el reflejo de mayores exacciones indirectas con el gobierno central con el fin de cumplir con sus intereses. A la inversa, mayores aportes centrales podrían aumentar el control central, como también podrían ser el resultado de exigencias de parte del nivel local.

Ashford denominó como cambios "sistemáticos" aquellos que se modifican cuando ambos niveles modifican su financiamiento en el mismo sentido, aunque no necesariamente con la misma magnitud. La des- o recentralización sistemática tiene también claras implicaciones para el control de las relaciones centro-locales, cuando se refiere al grado de integración entre el gobierno local y el central respecto de la función pública en cuestión. Cuando ambos niveles aumentan sus aportes puede suponerse que la acción conjunta se explica por existir una comunidad de intereses. Decrementos en los aportes por ambos niveles de gobierno deben interpretarse como signo de anomalía en las relaciones centro-locales, donde el orden superior pierde su capacidad coordinadora o normativa sobre las acciones de nivel subordinado.

El análisis del sentido en los cambios de los aportes ilumina los procesos de control y, así, la des- o recentralización en un sentido sociológico. No obstante, el gobierno central financia a los múltiples gobiernos locales dentro de una lógica de conjunto y controlará más rigurosamente aquellas localidades que capturan el mayor volumen de sus recursos. Para calificar el poder entre un gobierno local y el centro no basta entonces con atender a los cambios relativos; es fundamental analizar el volumen e importancia del financiamiento para la función en cuestión.

En el desarrollo de su modelo, Ashford hace referencia exclusivamente al problema del financiamiento de las funciones donde concurren los dos niveles de gobierno. Si bien este es un punto clave en las relaciones, a la vez que posible de ser medido con cierta precisión, debe señalarse que el poder es también función de la distribución diferencial de otro tipo de recursos y de significados, tales como responsabilidades políticas, legislativas y normativas, sistemas administrativos, redes de comunicación y procesos de evaluación. El balance del poder entre los niveles dependerá también de cuáles funciones públicas están siendo desempeñadas por el Estado y del grado al que son compartidos.

La descentralización o recentralización del poder puede ser entonces consecuencia de que se redistribuyan las responsabilidades políticas exclusivamente, sin que se modifique el arreglo administrativo por medio del cual se cumplen dichas responsabilidades. Tal sería el caso cuando los estados soberanos de una federación reciben o asumen la responsabilidad por legislar, captar demandas y negociar en torno a alguna función, mientras que la federación retiene la responsabilidad por financiar y administrar los programas tendientes a satisfacer el problema en cuestión. Otras posibilidades son la transferencia de la administración, reteniendo el financiamiento y la evaluación, o, más específicamente, la transferencia del financiamiento sólo de ciertos programas.

Mientras se pueda hablar en un sentido general de que se descentralizan las funciones, *i.e.* descentralización política, administrativa o financiera, en nuestra conceptualización estamos distinguiendo entre los cambios formales —que pueden darse al decretarse leyes o crearse nuevos organismos— y la descentralización del poder que resulta de estas medidas en términos del control real sobre recursos y decisiones y su impacto sobre el beneficio para una de las partes.

Integración-fragmentación

Para comprender la evolución y características sociológicas de las acciones de centralización-descentralización es preciso discutir las como una segunda dimensión teórica asociada a estas acciones, y que es el grado a que el Estado integra o fragmenta su intervención sobre la realidad social. La integración (denominada por brevedad de ahora en adelante como la variable de “integración”) puede entenderse como el grado al que el Estado formula e implanta acciones sobre la realidad social de manera integral y coordinada. En el polo de la integración el Estado formula cuestiones de espectro amplio e implanta acciones a través de una sola agencia y en torno a un principio de vinculación (ver sobre esto más adelante). En el polo de la fragmentación la formulación e implantación de tales políticas es la responsabilidad de múltiples agencias o áreas administrativas semiautónomas. En una posición intermedia, la formulación e implantación de agencias semiautónomas son subordinadas a una autoridad regulatoria, esquema que ha sido llamado en México de “sectorización”.

Principios de vinculación

Hasta ahora hemos limitado la discusión a las relaciones entre unidades territoriales de gobierno, siguiendo los ejemplos de la literatura pluralista que se desarrolló en los países donde hay una fuerte tradición de administración descentralizada sobre bases geopolíticas. Cabe adoptar esta discusión al contexto mexicano, donde predomina, por una parte, el Estado en la toma de decisiones y donde, por otra parte, diferentes elementos de éste intervienen utilizando distintos principios de vinculación centro-local. Nos interesa entonces incluir en el análisis, además de las relaciones centro-locales entre los aparatos estatales pertenecientes a distintas unidades territoriales de gobierno, aquellas de otros aparatos estatales u organizaciones por cuyo medio también se ejerce el poder estatal v.g. IMSS, Banco de Crédito Ejidal, etcétera.

Distinguiremos entre tres principios de vinculación centro-local: el territorial, el corporativo y el técnico. Las formas de ejercicio del poder estatal, los grupos de la detención y las poblaciones que se benefician de ellos difieren entre un principio y otro.

Principio territorial. El principio territorial, base de la legitimación de los estados-nación modernos, es un sistema de representación de intereses y de acción estatal fundamentado en las constituciones políticas o los preceptos legales que dan lugar al derecho de ciudadanía. Por ello se nutre de los valores de igualdad de derechos y de obligaciones dentro de un territorio dado. La jerarquía territorial legitima en teoría la soberanía o identidad cultural o geográfica de las unidades que lo constituyen, por lo que las relaciones centro-locales serán vistas como de coordinación más que de sometimiento. La significación simbólica del principio territorial será aquella del nacionalismo o del regionalismo.

Principio técnico. El desarrollo del capitalismo dependiente en América Latina puso en evidencia algunas de las limitaciones del principio territorial y el surgimiento de formas de vinculación técnico-burocráticas basadas en la acción estatal central por medio de los organismos paraestatales. En su génesis dichos organismos sostienen propósitos eminentemente instrumentales, si bien tienden a constituirse como mediadores entre sus clientelas y el Estado; así, se convierten en agencias de representación de múltiples intereses. Este proceso significa una forma de centralizar el poder en torno a las élites estatales y su proyecto de desarrollo, retirando recursos e intereses de la contienda política territorial o corporativa. Según Rondinelli y Cheema, los organismos paraestatales han sido

...una parte integral de las prescripciones para la reforma administrativa y la modernización ofrecidas por los teóricos occidentales de la administración pública... vistos por algunos dirigentes políticos como una forma de abreviar la maquinaria gubernamental ordinaria y otorgarle empuje hacia el desarrollo, coherencia y autoridad para planificar y perseguir el desarrollo económico por aquellos medios que le sean más convenientes [Rondinelli y Cheema, 1983, p. 21].

Los organismos paraestatales pueden implantar a nivel regional y local estrategias cuyo contenido y metas se definen ya no a partir del principio de división territorial de los poderes, sino en términos de un criterio técnico y específico basado en la racionalidad instrumental abstracta. Su principal valor será la libertad por parte de las élites estatales para formular las estrategias que alcancen máxima efectividad, ya sea técnica o política. El dominio técnico-burocrático será favorecido bajo formas de centralización pura —en el sentido señalado por Ashford (Ashford, 1979)— y de bajo

nivel de participación política por parte de los niveles locales y de la población.

Principios corporativos. El principio de vinculación corporativista guarda especial importancia para el contexto mexicano. P. Schmitter, define el corporativismo en general como

...un sistema de representación de intereses en el que las partes constituyentes están organizadas en categorías ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas o autorizadas (o bien creadas) por el Estado y a las que se les confiere un monopolio deliberado sobre la representatividad de sus categorías respectivas, a cambio de la observancia de ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de apoyos y demandas [Schmitter, 1974].

Así como la base territorial define grupos residenciales y el principio técnico lleva a la definición de necesidades abstractas, el principio de vinculación basado en el corporativismo define a grupos ocupacionales o funcionales según su importancia dentro del proceso de acumulación. En México el corporativismo transformó las ligaduras clientelistas, verticales, inespecíficas y territoriales que habían establecido las oligarquías en los grupos sociales, reteniendo los elementos autoritarios y cuasifamiliares en torno a un sustrato funcional u ocupacional.

Bajo el principio corporativista las políticas sociales del Estado tienden a fomentar y proteger las prerrogativas de los grupos organizados centralmente y por el propio Estado. El corporativismo privilegia ya no el principio de ciudadanía ni la necesidad técnica como racionalidad para asignar recursos y beneficios, sino la pertenencia a un grupo ocupacional. Con ello se subvierten la legitimidad de la igualdad ante la ley en virtud del vínculo territorial y la racionalidad instrumental en virtud de la necesidad abstracta, para privilegiar el principio de fraternidad propia de las asociaciones profesionales.

Génesis y estructuración de los principios de vinculación

La coexistencia entre los principios de vinculación no es arbitraria. La acción política por parte de los diferentes grupos de poder se expresa a través de los traslapes y alianzas desde donde intentan apoyar sus acciones y controlar sus recursos. Esta praxis política

es la que da lugar a las combinaciones históricas y a la predominancia de un principio por sobre los demás.

Los principios técnico y corporativista de vinculación descritos surgieron de la inadecuación del principio territorial frente a las exigencias del desarrollo capitalista. Todos ellos han estado siempre interrelacionados, conforme la vinculación territorial fue modificada y relegada en función de las prioridades asignadas a los otros dos principios. Sólo excepcionalmente, entonces, ha existido un grado franco de autonomía entre los tres principios de vinculación.

Cabe plantear la hipótesis de que las diversas formas de articulación entre principios de vinculación y la relativa predominancia de uno u otro principio favorecen una mayor o menor integración en las acciones estatales a través de la historia, a la vez que promueven distintos grados de centralización del poder. La máxima integración y descentralización será favorecida por el principio territorial, v.g. donde el gobierno estatal o municipal reúne las diversas políticas sociales en torno a una sola administración. La fragmentación y centralización será una característica del principio técnico, donde la percepción y solución particularizada de los problemas llevará a la constitución de unidades administrativas especializadas. La posición de "sectorización" se asocia con el principio corporativo, cuando éste adquiere predominancia y produce inequidad e incongruencia respecto de los demás principios de vinculación. La sectorización representa un intento por reagrupar la política social de los tres principios de vinculación en torno a un objetivo de equidad y efectividad.

Es posible revisar la historia de la relación entre desarrollo económico-político y los principios de vinculación bajo la hipótesis que formulamos. Durante la colonia privó el dominio unitario y centralista, por medio del cual España pudo dominar su vasto imperio. El centralismo virreinal operó para favorecer la industria extractiva, reprimiendo la diversificación económica con base en la rígida estructura estamentaria que excluía a la gran mayoría del poder. En esta época privó un principio técnico incipiente en el desarrollo de las metrópolis a las cuales subordinaron las formas de organización étnicas y el caciquismo.

Con la independencia, los caciques regionales implantaron sistemas de dominio particularistas, con lo que se promovió el regionalismo. Para detener estas tendencias y buscar el retorno al centralismo, el movimiento de reforma implantó un modelo federalista opuesto a los objetivos que éste perseguía en su país de origen, los Estados Unidos. Como dice Vernon:

Confrontados con un cuerpo de tradiciones legales, historia política y una geografía física que no tenía la más remota relación con los Estados Unidos o Europa, los liberales juaristas retomaron no obstante la constitución de los Estados Unidos como modelo para el gobierno mexicano... Bajo este espíritu adoptaron una forma federal y no central de gobierno para la nación; los estados fueron concebidos como instrumentos del gobierno federal para la ejecución de sus programas y como asiento de todos los derechos no reservados expresamente por la federación. Dos conceptos fundamentales de la Constitución de 1857 estuvieron en conflicto desde su nacimiento a raíz de la superposición de este gran diseño sobre el México fragmentado de su época: el concepto de un mercado interno y libre, y el concepto de un gobierno débil y descentralizado [Vernon, 1965].

La experiencia del periodo demostró que uno de los dos principios —el técnico o el territorial— tendría que ser abandonado. Cuando Juárez retomó la presidencia en 1868, fortaleció el gobierno central e impulsó la unificación del país con base en la construcción del ferrocarril México-Veracruz, optando así por el principio técnico. Para conseguir esto hizo caso omiso de los preceptos constitucionales y confirió privilegios a las compañías extranjeras además de hacer partícipe al Estado en estas empresas. Nació el comienzo de las empresas paraestatales como forma de ejercer el poder estatal centralizado, entonces todavía supeditado al principio territorial.

El dictador Díaz terminó con la labor iniciada por Juárez y privó a los caudillos regionales del poder que la Reforma les había dejado. El centralismo se reforzó con la expropiación de poderes de los brazos legislativo y judicial. El culto a la personalidad de Díaz y la red de relaciones personales en torno suyo se convirtieron en garantía de la estabilidad interna y del proceso de modernización. Si bien este culto dio espacio de maniobra, impidió la institucionalización del sistema y la transferencia del poder de manera pacífica. El recurso al clientelismo no negó la utilización de técnicas racionales para el ejercicio del poder, como lo fue la programación del gasto público y la simplificación del sistema monetario. La corrupción, lejos de obstaculizar la administración pública, fue la forma de obtener la lealtad del círculo de los electos (Meyer, 1977).

El régimen posrevolucionario implicó, más que la transformación del autoritarismo y personalismo porfirista, su modernización e institucionalización. El PRI no fue un partido diseñado para confrontar intereses opuestos, sino para mantener la propaganda en favor de los dirigentes de la revolución, a la vez que asegurar la disciplina dentro de la familia revolucionaria (Brandenburg, 1964):

El ejecutivo acrecentó su dominio sobre las otras ramas de gobierno mientras que los partidos de oposición existieron como forma y, aun allí, no de manera directa, sino como diputados de partido.

Hasta fines de los años veinte el principal objetivo político del gobierno federal fue superar el regionalismo y crear una fuerza poderosa en el centro. Con Cárdenas este objetivo se consiguió al estructurarse las bases territoriales del poder en torno a las corporaciones sindicales y campesinas. Como dice Lorenzo Meyer:

El autoritarismo contemporáneo de México quedó establecido, en sus rasgos esenciales, al concluir el sexenio de Lázaro Cárdenas. Este autoritarismo reconoce y acepta los intereses locales pero sólo en la medida en que no se contraponga a la lógica y el proyecto político diseñado y puesto en práctica por el centro [Meyer, 1986].

Meyer argumenta que a partir de 1940 el centralismo mexicano no sufrió modificaciones sustantivas. No obstante, el poder central siguió siendo vulnerable, ya que el gobierno dependía de la lealtad de pocas organizaciones e individuos. Como señala Vernon, el instinto de los presidentes los llevó a difundir y multiplicar el número de fuentes de poder nacional de las que dependían, combinando el nuevo orden corporativo con el principio técnico de vinculación (Vernon, 1965).

Los técnicos empezaron a tener mayor influencia al menos desde el régimen de Ruiz Cortines (1952-1958), al empujar hacia la integración de la planta industrial con vistas a una sustitución de importaciones completa y profunda. Con este fin la maquinaria de planeación empezó a formarse, con una oficina adjunta al presidente. Su seguimiento de la actividad económica fue más profesional y sistemático. Ello no implicó que la política fuera hecha por los técnicos, ya que el acceso directo a los presidentes siguió siendo el factor decisivo. No obstante, los organismos paraestatales se convirtieron en un segundo poder que hacia mediados de los años setenta manejaron un 40% de la inversión de capital dentro del sector público (Vernon, 1965).

La combinación del centralismo técnico y corporativo obedeció a imperativos económicos y políticos para el sustento de la paz social, el fortalecimiento del Estado y el crecimiento económico. La regularidad en las sucesiones presidenciales desde la creación del PNR, hace ya casi 60 años, atestiguan el éxito de este régimen y abren la interrogante respecto de las motivaciones que llevan a su transformación. Citando de nuevo a Meyer:

Si algo positivo puede decirse de este proceso es que, frente a las heterogeneidades locales, frente a las insuficiencias materiales y las presiones externas creó y mantuvo el Estado nacional. Pero también cegó la democracia, la iniciativa local y trajo ineficiencias y distorsiones monstruosas, que hoy son más obstáculo que apoyo para el desarrollo sano del Estado mexicano [Meyer, 1986].

Hoy en día se reconoce que el sistema político Mexicano mantiene un balance precario sustentado en la multiplicidad de principios de vinculación centro-local y de su gran interpretación. De allí que no sea un sistema tan institucionalizado como podría parecer (Purcell y Kaufman Purcell, 1980), sino sujeto a cambios en la combinación de dichos principios.

Economía política

Para exponer la dinámica económico-política de las relaciones centro-locales tomamos como base el cruce de las dimensiones de centralización e integración, analizando en cada una de las cuatro celdas la actuación de los principios de vinculación (figura 2). Cabe así plantear 12 combinaciones posibles, si bien en México se han evidenciado sobre todo siete de ellas. Las celdas en blanco no son imposibles sociológicamente, si bien no se han evidenciado con importancia dentro del terreno de las principales políticas nacionales.

Figura 2

Análisis sociológico de las estrategias disponibles al Estado para estructurar las relaciones centro-locales

	<i>Centralización</i>		<i>Descentralización</i>	
	<i>Integración</i>	<i>Fragmentación</i>	<i>Integración</i>	<i>Fragmentación</i>
Territorial	Prefecturas	Desconcentración	Devolución	Devolución selectiva
Técnico	—	Delegación	—	Privatización
Corporativo	Sectorización	Delegación	—	—

Centralización integrativa. La centralización integrativa es la reorganización de oficinas dentro de esquemas de funcionamiento y financiamiento internamente integrados y centralmente organizados,

administrados y controlados. Esta combinación se identifica históricamente con regímenes que han desarrollado una amplia y bien consolidada burocracia apegada al tipo ideal weberiano, ya sea en economías capitalistas o centralmente planificadas. Se incluye también dentro de la centralización integrativa la expropiación selectiva de funciones desempeñadas por la iniciativa privada —por ejemplo el petróleo en México— en la medida en que dicha acción integra aquello que antes escapaba al control central.

La combinación de centralismo e integración refuerza el poder de la élite estatal, toda vez que tiende a reducir las oportunidades para que las burocracias subalternas o los clientes de la organización controlen las decisiones estratégicas. No obstante, este arreglo limita la extensión, efectividad y permanencia de la organización, al aislarla de su entorno.

La desconcentración es una estrategia disponible para incrementar la adaptación y la eficiencia de la administración central e integrativa, al aumentar la cobertura y las responsabilidades gerenciales de la administración local (Rondinelli y Cheema, 1983). En términos políticos, la desconcentración significa una mayor centralización del poder, ya que amplía el brazo ejecutivo del centro y somete a su control funciones estratégicas. No obstante, el mayor control estratégico puede ser acompañado de concesiones a los grupos de interés o a las burocracias locales. De allí que la desconcentración sea la medida de elección cuando se llega a diagnósticos de “ingobernabilidad” (Jones, 1980) y donde la respuesta es conciliar el mayor control local a la vez que un aumento de la eficiencia central (Kochen y Deutsch, 1980, Vancil, 1978).

La desconcentración ha sido históricamente la modalidad administrativa típica en los estados unitarios, o en los distintos niveles soberanos de una república federada (Duchacek, 1986). La búsqueda de la unidad nacional y de desarrollo económico en países étnicamente divididos ha promovido también la desconcentración del gobierno central. En tales casos, la burocracia central busca establecer puentes entre grupos aislados o marginados por terceras fuerzas (Heaphey, 1971).

La desconcentración logra una máxima integración de las acciones del gobierno central cuando se reproduce un “pequeño Estado” local, compuesto de representantes de los ministerios centrales coordinados por un representante presidencial. Al reproducir la estructura centralista el gobierno desconcentrado mantiene la normativa vigente y evita las presiones locales. La consecuencia de una mayor homogeneidad en las acciones centralmente controladas es

la reducción en la capacidad para resolver problemas locales con efectividad. La forma “prefectural” de la desconcentración encuentra entonces nuevas limitaciones a la adaptabilidad y a la eficiencia. La desconcentración de sólo algunas agencias y políticas bajo un enfoque selectivo da oportunidad a que la agencia central se amolde a los problemas locales a la vez que coopten a las fuerzas políticas en este nivel en favor de su cometido y sin que por ello les conceda el control (Heaphey, 1971).

Centralización fragmentaria. La centralización fragmentaria consiste en la parcialización y delegación de responsabilidades técnicas o gerenciales a distintas entidades administrativas, intentando mantener un control central aunque fragmentado. Como ya se discutió antes, en tales casos el poder central tiende a ser erosionado por las fuerzas centrífugas de la fragmentación, si bien cabe suponer que permite una mayor capacidad de resolución del problema técnico.

La teoría de la administración pública ha comprendido la centralización fragmentaria bajo la forma institucional de la delegación. Según Rondinelli y Cheema, la delegación administrativa se define como:

...la transferencia de responsabilidades gerenciales sobre funciones específicas a organizaciones paraestatales, que son cuerpos fuera de la estructura gubernamental central y con control central indirecto. El poder delegado no puede ser transmitido a las unidades territoriales, ya que es un mecanismo para la concentración del poder político en el centro. A lo más pueden desconcentrar la autoridad gerencial a unidades estatales o de campo [Rondinelli y Cheema, 1983].

La delegación permite entonces reconcentrar el poder en manos de la élite gobernante central disminuyéndoselo a los grupos locales que se apoyan en las instituciones parlamentarias o sindicales. La incongruencia entre el marco técnico de los organismos paraestatales delegados y los organismos territoriales y corporativos permite así incrementar el poder central selectivamente dentro de un amplio marco de negociación.

Las razones para el establecimiento de agencias delegadas son variadas e incluyen desde su capacidad para sujetar a grupos contrarios al control central, hasta el fomento del desarrollo bajo principios de eficiencia técnica. Su *leitmotiv* es, según Wiarda y Klien,

...[servir como] agentes para la centralización en aquella misión histórica por “civilizar” y llevar orden a lo que era... un vasto, frecuen-

temente ingobernable y casi vacío territorio con fuertes fuerzas centrífugas [Wiarda y Kline, 1979].

También influyen para su implantación las agencias financieras internacionales, las cuales prefieren aparatos eficientes que aseguren tanto la implantación de nuevos proyectos como el pago de los empréstitos (Rondinelli y Cheema, 1983).

En México los organismos paraestatales de mayor importancia se han ubicado principalmente en la banca de desarrollo (Nacional Financiera, Banrural, etc.), la explotación y comercialización de recursos energéticos (Pemex, CFE), y las agencias de bienestar social (IMSS) (Anderson, 1963). La mayoría de dichos organismos fueron fundados a partir de 1934 por decretos presidenciales como parte de las políticas de crecimiento industrial. Se les otorgó relativa autonomía, bajo presupuestos propios y un cuerpo de gobierno compuesto sólo en parte por miembros del ejecutivo central. La racionalidad inicial detrás de estos arreglos fue la protección a las actividades prioritarias de la influencia política directa.

Las empresas paraestatales muestran claramente una oscilación entre centralización y descentralización del poder. Oficialmente, se considera que los organismos mixtos están más en manos públicas que en las privadas, y el control lo ejerce la autoridad política asegurada estructuralmente por medio de sus consejos de gobierno dominados por funcionarios públicos. No obstante, con frecuencia se observa la pérdida del control estatal, al convertirse éstas en una red de intereses traslapados y frecuentemente en competencia (Anderson, 1963). Así, según Wiarda "Estas agencias han devenido tan grandes y penetrantes que podrían llamarse una rama separada de gobierno" (Wiarda y Klein, 1979). Más allá del control de las paraestatales por parte de intereses propios a las burocracias está el control por los clientes de los organismos o por grupos que representan intereses de clase.

La implantación de acciones que llevan hacia la centralización integrativa antes discutida pueden comprenderse como intentos por recuperar el control central perdido a consecuencia de las luchas por la influencia sobre las paraestatales, luchas que son posibilitadas por el propio principio técnico de vinculación. La sectorización puede intentar la unificación de los hilos del poder en torno a los nuevos grupos que conformen la élite estatal, o bien para realinear las instituciones en torno a nuevos objetivos.¹

¹ Esta postura contrasta con aquella de Harris (Harris, 1983), quien confun-

Descentralización integrativa. La descentralización integrativa se refiere al cambio hacia una situación donde los grupos locales asumen mayor control de la totalidad o la mayoría de los recursos o decisiones que los vinculan con los gobiernos nacionales, así como de las políticas que reproducen su existencia. El cambio hacia esta situación ha sido comprendido por la teoría de la administración pública bajo la noción de devolución, donde la unidad territorial central le delega poderes a otra de inferior jerarquía por medio de una reforma centralmente iniciada o como resultado de decisiones autonomistas (Rondinelli y Cheema, 1983, p. 23).

Muchos países —tanto industrializados como en desarrollo— han sido testigos de pugnas por la delegación de poderes. En ellos, diferentes minorías étnicas o intereses regionales reclaman una mayor cuota de poder, utilizando para ello las más variadas estrategias político-ideológicas. Estos movimientos suelen adquirir la forma del nacionalismo étnico, bien tipificado en la España posfranquista (López-Aranguren, 1983). Como lo define Ernest Haas, el nacionalismo étnico es

...un proceso por medio del cual actores políticos en varios contextos nacionales diferenciados son convencidos de cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes. El resultado final de un proceso de integración política es una nueva comunidad política, sobrepuesta a la preexistente [Citado en Sharpe, 1979].

Autores de la corriente pluralista han explicado los procesos nacionalistas de delegación de poderes como una reacción por parte de grupos étnicos ante el centralismo que los margina, en un contexto de mayor difusión de los derechos ciudadanos (Sharpe, 1979). Otros autores los explican como una reacción contra el colonialismo interno que oprime a las minorías, al momento en que las relaciones económico-políticas internacionales llevan a la obsolescencia (Hechter, 1977). No obstante, buena parte de los movimientos

de las dos dimensiones al decir que “en esencia, tanto la sectorización como la regionalización son reformas ‘centralizadas’, puesto que intentan coordinar o consolidar diversas agencias gubernamentales que operan en distintos sectores funcionales o regiones geográficas... la dirección general de tales reformas tiende a una mayor centralización, porque centralizan la coordinación y el control sobre operaciones de oficinas gubernamentales diversas y previamente no concertadas en cada región.

autonomistas provienen de provincias que concentran la riqueza nacional, y donde las decisiones políticas se toman fuera de ellas, perjudicándolas fiscalmente (López-Aranguren, 1983).

Tárow propone lo que a nuestro juicio es una explicación más comprensiva de los movimientos de delegación de poderes como una reacción en contra del excesivo centralismo tanto parlamentario (territorial) como corporativo. Este autor plantea que

...conforme la migración de conflictos funcionales a la cima del sistema político erosiona la efectividad de los parlamentos nacionales, los ciudadanos viran más y más no hacia la representación "funcional", sino hacia las instituciones territoriales en su entorno, reforzando la dimensión territorial en la representación justo cuando está siendo desplazada en la política estatal y en la administración [citado en Sharpe, 1979].

Esta postura contrasta con el planteamiento de P. Schmitter, quien planteó que el corporativismo societal es la respuesta a las limitaciones del parlamentarismo ante las necesidades de la negociación del conflicto en el capitalismo desarrollado (Schmitter, 1974). Las exigencias de delegación de poderes podrían ser entonces una reacción de las minorías ante las limitaciones que el sistema corporativista impone a la satisfacción de sus intereses. De ser el caso, se esperarían formas de delegación de poderes distintas en el corporativismo societal característico de los países desarrollados que en su modalidad estatal, propia de aquellos de industrialización tardía.² Mientras que los movimientos autonómicos serían la regla en el primer caso, en el segundo el propio Estado sería el promotor de la delegación de poderes como una forma de reestructurar el poder ante la imposibilidad de contener centralmente los conflictos.

La pregunta es, entonces: ¿en qué medida pueden constituirse centros de influencia subalternos sobre el poder central bajo procesos de delegación de poderes en los estados corporativistas dependientes? Esto equivale a preguntarse bajo qué circunstancias es posible la delegación en tales contextos.³

² Bajo el corporativismo societal se establecen formas de representación de intereses funcionales independientes del Estado y actuando como bloques de intereses. Bajo la modalidad estatal los intereses funcionales son organizados por el Estado, estableciendo éste claras limitaciones al tipo de intereses que son articulados por su intermedio.

³ Aquí estamos hablando de delegación real como equivalente a descentralización integrativa, y no lo que se presenta en el discurso político, que en realidad puede ser un proceso de desconcentración tendiente a reforzar el centralismo integrativo.

Descentralización fragmentaria. En la descentralización fragmentaria se busca desligar ciertos problemas locales de otros nacionales, y se intenta resolver situaciones que no son resolubles en el ámbito central, o bien que tienen una clara expresión regional. El gobierno central tiene dos estrategias disponibles para implantar procesos de descentralización fragmentaria: la privatización y la delegación selectiva.

La privatización es una vía para la descentralización, en la medida en que el Estado disminuye o cesa de monopolizar una responsabilidad económica o social, transfiriendo sus derechos por la vía del mercado, o simplemente dando oportunidad a que las responsabilidades públicas sean satisfechas por la iniciativa privada. Hay diversas motivaciones para la privatización, desde cambios en la estrategia de intervención económica, hasta la destrucción de las bases de una economía mixta.

La privatización puede ser selectiva o global. La primera permite un cambio en la estrategia de intervención económica y social del Estado sin llevar a un replanteamiento radical en su papel o en aquel de los intereses políticos que lo apoyan. En tales casos, el Estado adopta estrategias de eficiencia. Bajo la privatización global se busca corresponder a las presiones de la iniciativa privada, según las presiones políticas y financieras nacionales e internacionales. Puede ser así una estrategia de cambio hacia un Estado neoliberal bajo políticas dirigidas a obtener un realineamiento de clases. Bajo estas circunstancias la privatización se verá acompañada frecuentemente de otras políticas de exclusión y represión de las clases subordinadas.

La ideología que pretende legitimar al Estado privatizador se funda en la concepción de subsidio, donde el gobierno sólo debe intervenir en aquellas áreas de la economía que son de prioridad para el “bien común”, pero que la iniciativa privada no tiene capacidad suficiente para atender. El Estado sólo se reserva derechos de regulación allí donde considera que la iniciativa privada es capaz de desenvolverse libremente.

La privatización afecta las relaciones centro-locales de diversas formas, según se afecta la inclusión o exclusión de intereses dentro de las arenas de negociación. El Estado puede promover la fragmentación y localización de las acciones sociales con base en la iniciativa privada, como en el caso del “voluntariado” chileno, desmantelando o desprotegiendo a la vez a las organizaciones públicas nacionales. De apoyar a los grandes sindicatos y organismos corporativos que antes sustentaban al Estado, éstas pasan a dirigir sus

reducidos esfuerzos al alivio de la extrema pobreza. Los organismos privados entran entonces a competir para ofrecer servicios al mercado, formado por aquellos sectores con cierto poder de compra (Haignere, 1983).⁴

La otra vía para implantar la descentralización fragmentaria es la de la devolución de funciones específicas por medio de agencias regionales especializadas dependientes de los gobiernos locales.⁵ La combinación de descentralización con la fragmentación permite transformar conflictos de escala nacional en problemas de índole local, con base en arreglos que reorientan demandas fiscales hacia los gobiernos periféricos. Con ello se esperará proteger al nivel central de la inevitabilidad de la redistribución o —en su defecto— de la represión y consecuente pérdida de legitimación (Friedland, Fox Piven y Alford, 1978).

La transferencia selectiva de funciones públicas tiene sus propias limitaciones para el control político al dar visibilidad al gobierno local y hacerlo más accesible a los reclamos de los grupos demandantes. En algunos casos los problemas pueden adquirir dimensión regional o nacional al rebasar la capacidad resolutive del nivel local, promoviendo entonces una respuesta más centralizada. La búsqueda o demanda de mayor capacidad resolutive —o incluso de autonomía política a nivel local— puede llevar también a una sectorización que permita coordinar horizontalmente los esfuerzos de agencias que actuaban de manera fragmentada a nivel local.

Estructura, organización y acción en las relaciones centro-locales

Según Alford y Friedland, las diversas teorías formuladas sobre la sociología del Estado tienen un dominio propio en la descripción y el análisis (Alford y Friedland, 1985). La teoría pluralista que asigna un papel predominante a las interacciones individuales es adecua-

⁴ Como señala Sharpe (Sharpe, 1979, p. 14), la delegación pone a los gobiernos locales como un grupo de presión más *vis-à-vis* el gobierno central, atenuando la frontera entre lo público y lo privado. Esta afinidad entre privatización y delegación lleva a ver el doble filo de las políticas autonomistas, las cuales son frecuentemente asociadas a intereses tanto procapitalistas como populistas. El caso de Chile demostró que la delegación tiende a reconcentrar el poder político en la clase capitalista, en la medida en que fragmenta a las clases subalternas en torno al "voluntariado", regulado y subsidiado por las autoridades.

⁵ Si fueran partes del gobierno local la situación sería afín a la descentralización congruente.

da cuando es posible una amplia participación política y existen sólo “desigualdades dispersas” entre múltiples grupos sociales. Los conceptos “gerenciales” o “estadistas” son adecuados cuando las fronteras organizacionales son claras y las burocracias son capaces de obtener el control de su entorno para el logro de sus metas. Por último, los conceptos de clase avanzados por el marxismo son adecuados cuando existen condiciones históricas en las que el trabajo humano es vendido a los distintos propietarios privados de los medios de producción, quienes lo explotan para la acumulación de capital. El nivel de análisis en el cual opera el poder según las distintas corrientes cambia entonces del individuo a la organización y a la sociedad respectivamente.

Una explicación satisfactoria de los cambios en las relaciones centró-locales y de sus consecuencias no puede fundamentarse solamente en las estructuras que analiza la corriente clasista, como tampoco puede explicarse sólo por las determinantes conductuales y cognoscitivas del pluralismo. Para comprender el cambio en las relaciones centro-locales es importante tanto establecer las determinantes y los espacios provistos a nivel macro, como considerar las consecuencias del proceso histórico sobre la realidad subjetiva de los grupos sociales. La acción de los actores desempeña un papel fundamental, en la medida en que la mediación entre las viejas y las nuevas estructuras —centralismo y autonomía local— ocurre por intermediación de sus acciones e interpretaciones. El centralismo puede caracterizar el patrón de reglas, valores y normas presente en la interacción entre actores grupales e individuales, aun en el caso de llevar a cabo una política que intenta cambiar dicha estructura. Cabe plantear, siguiendo a Giddens, que la estructura centralista también se reproduce (aunque en diferente forma) y modifica su entorno (aunque nunca como lo buscan los actores) por medio de las acciones cotidianas que la hacen posible en un inicio (Giddens, 1979).

La posibilidad de que el centralismo permanezca y se reproduzca a pesar de una política descentralizadora no implica determinismo estructural. Por el contrario, rechazamos la interpretación del centralismo como instancia necesariamente restrictiva de la acción innovadora. Tampoco se plantea que la descentralización sea una forma ideal y con vida propia, ajena a los individuos que la actualizan, y para cuya génesis y subsistencia tengan que “funcionalizarse” otras estructuras preexistentes. Se trata de rebasar el funcionalismo o marxismo estructuralista, donde los individuos son vistos como títeres dentro de un escenario previamente estructurado. Se trata también

de superar el análisis sincrónico, donde las normas se mantienen contra los efectos del tiempo.

Esta postura teórica lleva al análisis del proceso de cambio en las relaciones centro-locales según las percepciones y los intereses fluctuantes de los actores institucionales que participan en él. Los actores se enfrentan con condiciones objetivas provistas por los principios de vinculación, antecedentes y sobre las que formulan opciones alternativas. La transformación dependerá de la capacidad que tienen los actores para conocer el significado de sus acciones pasadas y recuperar esta reflexión en normas para orientar la acción futura. Su percepción de las consecuencias probables de tales acciones (basadas en intuiciones, experiencias y en la memoria histórica) será fundamental para la decisión adoptada. Los tres principios de vinculación centro-local implicarán entonces diferentes tipos de presión hacia una u otra "solución" en la gama de modalidades de centralización e integración.

Recibido en octubre de 1989

Correspondencia: El Colegio de la Frontera Norte, Blvd. Abelardo L. Rodríguez, núm. 21, Zona del Río, Tijuana, B.C.

Referencias bibliográficas

- Alford R. y R. Friedland (1985), *Powers of theory. Capitalism, the state and democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Anderson, C. (1963), "Bankers as revolutionaries". En W. Glade y C. Anderson, *The political economy of Mexico*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Ashford, D.E. (1979), "Territorial politics and equality: Decentralization and the modern state". *Political Studies*, 27:1.
- Brandenburg, F. (1964), *The making of modern Mexico*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- Duchacek, I.D. (1986), *The territorial dimension of politics. Within, among and across nations*. Boulder, Co., Westview Press.
- Friedland, R., F. Fox Piven y R. Alford. (1978), "Political conflict, urban structure and the fiscal crisis". En D. Ashford (ed.), *Comparing public policies. New concepts and methods*, Sage Publications, Beverly Hills.
- Giddens, A. (1979), *Central problems in social theory. Action, structure and contradiction in social analysis*, Londres, The Macmillan Press.
- Haignere, C.S. (1983), "The application of the free-market economic model in Chile and the effects on the population's health status", *International Journal of Health Services*, 13, 389-405.

- Harris, R.L. (1983), "Centralization and decentralization in Latin America". En S.G. Cheema y D.A. Rondinelli (eds.), *Decentralization and development. Policy implementation in developing countries*. Beverly Hills, Sage Publications.
- Heaphey, J.J. (1971), "Introduction" en J.J. Heaphey (ed.), *Spatial dimensions of development administration*, Durham, NC, Duke University Press.
- Hechter, M. (1977), *Internal colonialism*, Berkeley, University of California Press.
- Jones, G.W. (1980), "Introduction". En G.W. Jones (ed.), *New approaches to the study of central-local government relationships*, Londres, Gower/SSRC.
- Kochen, M. y K.W. Deutsch (1980), *Decentralization. Sketches toward a rational theory*. Cambridge, Mass., Delgeschlaer, Gunn y Hain.
- López-Aranguren, E. (1983), *La conciencia regional en el proceso autonómico español*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Meyer, L. (1977), "Historical roots of the authoritarian state in Mexico", en Reyna y Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues.
- (1986), "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana", en B. Torres (ed.), *Descentralización y democracia*. México, El Colegio de México.
- Purcell, J. y S. Kaufman Purcell (1980), *The nature of the Mexican State*. Washington, The Wilson Center.
- Rondinelli, D.A. y S.G. Cheema (1983), "Implementing decentralization policies: An introduction", en S.G. Cheema y D.A. Rondinelli (eds.), *Decentralization and development. Policy implementation in developing countries*. Beverly Hills, Sage Publications.
- Schmitter, P. (1974), "Still the century of corporatism?". *Rev. Pol.*, 36, 85-131.
- Sharpe, L.J. (1979), "Decentralist trends in western democracies. A first appraisal", en L.J. Sharpe (ed.), *Decentralist trend in Western democracies*. Londres, Sage Publications.
- Smith, B.C. (1985), *Decentralization: The territorial dimension of the state*. Londres, George Allen and Unwin.
- Vancil, R.F. (1978), *Decentralization: Managerial ambiguity by design*, Illinois, Dow Jones-Irwin.
- Vernon, R. (1965), *The dilemma of Mexico's development. The role of the private and the public sector*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Véliz, C. (1974), "The centralist tradition in Latin America", en H. Wiarda (ed.), *Politics and Social Change in Latin America*. Boston, University of Massachusetts.
- Wiarda, H.J. y F. Kline (1979), "The Latin American tradition and process of development", en Wiarda, H.G. y F. Kline (eds.), *Latin American politics and development*, Boulder, Co. Westview Press.