

CAPÍTULO XIII

EL REFLUJO DEL CENTRALISMO EN MÉXICO

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
Karina Rebeca Ramírez González

Introducción

Es un lugar común aceptar que todas las federaciones del mundo son diferentes entre sí, aun cuando podamos reconocerles rasgos comunes. Este libro destaca tres aspectos que cobran singularidad en cada una de ellas: descentralización, recentralización y relaciones intergubernamentales. En este capítulo se identifica el conjunto de episodios de recentralización más significativos que han ocurrido en México, luego de un breve periodo (las dos últimas décadas del siglo XX) de políticas descentralizadoras, con el propósito de delimitar temporalmente su ocurrencia, identificar sus rasgos distintivos y tendencias en el marco del federalismo.

Es particularmente complicado caracterizar un periodo que se considera en curso y que está aún por definir muchas de sus variables, sin embargo, auxilia a este propósito la contundencia de los sucesos: México se encuentra en una etapa en la que el centralismo le es transversal, aun con los distintos sellos políticos de los partidos políticos gobernantes en este siglo, Partido Acción Nacional 2000-2012; Partido Revolucionario Institucional, 2012-2018; y Movimiento de Regeneración Nacional, MORENA, a partir de diciembre de 2018, (Derecha, centro e izquierda, en el reduccionismo popular).

Las dos hipótesis plausible en los procesos de recentralización en la federación mexicana postulan, una, que los procesos de descentralización de la década de los años ochenta y noventa, en la perspectiva de los actores del centro, han sido ineficaces

debido a la incapacidad de las instancias receptoras¹⁰² para asumir exitosamente la responsabilidad y, la otra, que el gobierno federal, ante la ausencia de fenómenos críticos como hiperinflación o inestabilidad política, entre otros, ha emprendido procesos de recentralización con el propósito de incrementar su poder y liderazgo.

Para el estudio de los diferentes casos¹⁰³, la estrategia de abordaje se ha derivado parcialmente de los estudios que sobre descentralización abundaron en la década de los noventa del siglo pasado, bajo la premisa de que muchos (no todos) de los eventos recentralizadores le son reactivos. Así, se pretende delimitar temporalmente el conjunto de reformas, como mecanismo para demostrar que es una tendencia sostenida en el tiempo y entre los actores nacionales. Después, se exploran los argumentos, formales e informales, que se han esgrimido para justificar el reflujo del centro.

En la misma línea de entender el fenómeno, se revisa la dirección que han tomado los diferentes episodios en la pérdida de atribuciones; de los estados hacia el centro; de los municipios hacia los estados; o de los municipios hacia la federación, así como el origen del impulso (federación, estados o municipios). También, de manera relevante, se identifica el escenario de conflicto o negociación que ha predominado en la reconfiguración de potestades, considerando que las resistencias o las colaboraciones imprimen singularidad al proceso.

Ya al margen de los casos concretos, un propósito hermenéutico aconseja interpretar el proceso en el marco del federalismo mexicano, pues la mera descripción y anecdotario no apoyan si se considera que en la cotidianidad existen multiplicidad de relaciones intergubernamentales producto de la cooperación

102 La instancia receptora o periférica se refiere a la órbita institucional a la que, por descentralización, se le transfieren atribuciones; así, puede ser un gobierno estatal que las recibe del gobierno federal (central); o bien, un municipio, organismo autónomo o cualquier estructura pública o de servicio público que las recibe de cualquiera de los anteriores.

103 Para integrar la información de los casos abordados colaboraron Estefani Haydee Anselmo Reygosa, Nancy Abril Fernández Martínez, María Agustina Romero Silva y Wendy Guadalupe Velázquez Javier, todas, alumnas en formación en Administración Pública.

(así sea solo instrumental) entre los diferentes órdenes de gobierno, con una larga historia de éxitos y fracasos.

Aparte de esta introducción, el texto se divide en cuatro partes. En la primera, se describe el contexto antecedente al proceso de recentralización, particularmente las condiciones que justificaron la descentralización de finales del siglo XX. Después, se puntualiza el concepto recentralización, así como las variables que permiten identificar las tendencias del proceso. En el tercer apartado se abordan diez casos de recentralización que han ocurrido a lo largo del presente siglo. Finalmente, se exploran las principales tendencias de este fenómeno en curso.

El preludeo

Contemporáneamente, la tendencia hacia la centralización del Estado mexicano y su administración pública se explica a partir de los arreglos políticos que resultaron de la necesidad de pacificar al país después de las turbulencias de la Revolución Mexicana. En efecto, la inestabilidad del sistema político en gran medida se debía a la falta¹⁰⁴ de canales eficaces y legítimos para competir por el poder y la dirección de las instituciones públicas. El surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, atemperó los ánimos localistas y organizó las aspiraciones políticas centralizando las decisiones sobre postulaciones a cargos de elección popular.

A la consolidación del PNR como institución-maquinaria para organizar el acceso al poder político y gubernamental se le sumó el reconocimiento y la autoridad del presidente de la República en turno, con lo que el país logró un muy amplio periodo de estabilidad. Fue la época del sistema político mexicano y sus dos grandes pilares (Cosió, 1972), un partido fuerte y dominante, y un presidente con amplios poderes (formales e informales) de decisión e intervención. Ambos, de base centralista. La élite gobernante no pudo tener mejores condiciones para desplegar su proyecto de nación.

¹⁰⁴ En realidad, abundaban los partidos políticos y grupos concursantes por el poder en las localidades, Medina (2002) reporta la existencia de más de ocho mil partidos locales y regionales en la víspera del surgimiento del PNR, pero sin capacidad para darle unidad e institucionalidad a un sistema de partidos y electoral.

La reorganización social y económica de la posrevolución fue consecuente con la concentración del poder político. El Estado mexicano se arrogó la responsabilidad de rectorar las tareas del desarrollo, en lugar de dejarla al libre juego del mercado y de los arreglos entre ciudadanos. Se partía de la idea de que la sociedad, dejada a sí misma, naufragaría arrastrando a una crisis estructural los logros de la joven Revolución. El mexicano Estado desarrollista habría de estructurarse y funcionar en clave centralista para cumplir su misión auto encomendada.

El centro político y administrativo atendió generosamente a los diversos sectores del colectivo; a los empresarios y aprendices de empresarios les dispensó trato especial a través de estímulos fiscales, créditos en condiciones preferenciales y expansión de la infraestructura para industrializar al país; a los estratos sociales desfavorecidos les asistió con productos básicos para garantizar su alimentación; para obreros y campesinos hubo arbitraje indulgente de conflictos; en fin, una exuberancia de bienes y servicios públicos, a veces subsidiados, a veces producidos por el propio Estado.

El Estado de la posrevolución, constituido como eje de la vida asociada, alcanzó cierta estabilidad en diferentes dimensiones. Políticamente, mantuvo su predominio al no encontrar competencia electoral significativa o, bien, alterar los resultados a su favor; fiscalmente, mantuvo una política de gasto que, aunque desequilibrada, le permitió financiar su filantropía multisectorial; ideológicamente, logró el reconocimiento como representante de la “Nación” y la “Revolución”; socialmente, se convirtió en el “padre de familia” protector. Cómo no habría de engrisarse en el centro indiscutible.

Las décadas de los setenta y ochenta en México serían disruptivas de la inercia estatista y centralizadora; una crisis de escala compleja y multidimensional. En efecto, el predominio político se agotó dando paso a una pluralización creciente; fiscalmente, fue imposible mantener el desequilibrio presupuestal ocasionado por un gasto público desmesurado; en el plano ideológico, el nacionalismo revolucionario fue sostenidamente reemplazado por la idea de democratizar al país; socialmente, se impulsó el cultivo de ciudadanía independiente y participativa. El centro comenzaba a desplomarse.

El reflujo del centralismo en México

Ya el presidente electo Miguel de la Madrid se refería a la centralización (para entonces caduca, antes, justificada) como necesidad pretérita para cristalizar el proyecto de nación emanado de la Revolución, a la vez que anunciaba su agotamiento para iniciar su política (modernizadora) de descentralización de la vida nacional (de la Madrid, 1982).

Además del consenso internacional, al menos, hubo dos razones para iniciar los procesos de descentralización en el país. Por un lado, el reconocimiento de que la necesaria centralización de la posrevolución había llegado a su fin y resultaba difícil mantener la operación del gobierno con el mismo patrón. Fue conveniente reconocer que el cumplimiento de los compromisos contraídos por el Estado no podía correr a cargo solo del gobierno federal, debían entrar al relevo/complemento estados y municipios. Para distribuir la carga administrativa, en la década de los noventa se inició un proceso de descentralización del gasto y de responsabilidades sustantivas, como lo muestra la asignación del ramo 33 para estados y municipios. Entre 1993 y 2000, el porcentaje del gasto primario total del sector público ejecutado por estos órdenes de gobierno creció del 25 % al 36 % (Fretes y Ter-Minassian, 2016: 220). Tan solo las participaciones a entidades federativas y municipios, en relación al ingreso neto total, en esa década creció del 10.8 % (1990) al 15.1 % (2000) (Cámara de Diputados, 2004: 40)

Por otro lado, el gobierno federal fue perdiendo terreno en el control de la clase política a raíz de la creciente alternancia política. Entre 1985 y 2005, el porcentaje de municipios gobernados por un partido diferente al del presidente pasó de ser de menos del 10% al 60 %, y el de los estados de 0 a más del 40%. La presión por la descentralización encontró terreno fértil.

En la víspera del siglo XXI el discurso político y la producción académica coincidían en que la descentralización era un fenómeno en curso, con evidentes problemas que el tiempo y el aprendizaje se encargarían de resolver. Hoy, la recurrencia de eventos inversos, de episodios de vuelta al centralismo, plantea el reto de entender lo que está ocurriendo y de dimensionar el alcance para descartar posibles coyunturas irrelevantes, para lo cual es menester desarrollar un dispositivo de estudio que filtre los detalles.

Recentralización: un concepto emergente

Como punto de partida, hay que reconocer que los fenómenos de recentralización son, sustantivamente, la reversión de las políticas de descentralización aplicadas en México y Latinoamérica en las décadas ochenta y noventa del siglo pasado, sin descartar los eventos de nueva edición con formas centralizadas. De esta manera resulta prudente revisar, así sea sucintamente, las categorías más relevantes que sirvieron en el análisis de la descentralización para, después, complementar el dispositivo de estudio para abordar las recientes experiencias en ese sentido.

Para Rondinelli (1983), se entiende por descentralización la transferencia de responsabilidad, planificación, gestión y obtención de recursos y asignación del gobierno central y sus agencias hacia otras instancias, propias y ajenas a él. Como punto de partida, en este trabajo se considera que el proceso de recentralización está constituido por un conjunto de episodios reactivos a esa transferencia que, justificadamente o no, intenta enmendar decisiones pasadas que hoy se califican como ineficaces, pero que, además, adquiere su propia lógica de reproducción, merced a incipientes resistencias.

En el mismo trabajo, Rondinelli propone una tipología que cursa por formas diversas: la desconcentración como transferencia de poder de decisión, operación y de responsabilidades fiscales a diferentes instancias del propio gobierno central, pero geográficamente distantes; la delegación como transferencia de poder de decisión, operación y de responsabilidades fiscales a organizaciones con cierta autonomía, pero responsables ante el gobierno central; devolución como transferencia de poder de decisión, operación, de responsabilidades fiscales y autoridad a gobiernos locales; y privatización como transferencia de funciones a organizaciones voluntarias o empresas privadas.

Este texto no considera los posibles casos de reversión de desconcentración, delegación o privatización; le interesan aquellos en que recientemente se transfirieron responsabilidades a gobiernos estatales y municipales y hoy regresan al centro o bien, aquellos en que priva un ánimo centralizador, aunque no hayan sido objeto de descentralización reciente.

El reflujo del centralismo en México

Para Rondinelli una cuestión central se encuentra en la responsabilidad del financiamiento (quién paga, cómo se tarifa y qué forma de pago resulta), pero también resulta significativa su percepción sobre la descentralización como un proceso incremental de fortalecimiento de capacidades. Significa que es poco útil la transferencia de poderes fiscales a los gobiernos locales, por ejemplo, si el resultado de su desempeño es modesto; el proceso de transferencia, entonces, implica cierto acompañamiento para que las responsabilidades recibidas puedan ser asimiladas y ejercidas con creciente grado de eficacia.

La ausencia o déficit de **capacidades** de los gobiernos receptores para producción normativa, inclusión de nuevos procesos administrativos, coordinación intergubernamental o asimilación de tecnología, entre otras, estimula políticas centralizadoras, aunque estas ignoren que el largo periodo concentrador del siglo XX prohió estados y municipios débiles. El argumento de ausencia o déficit de capacidades está en la base de una concepción de fracaso de las políticas descentralizadoras y de distribución de poder.

En continuidad con la configuración de las cotas, respecto al universo de actores, es conveniente seguir a Palma y Rufian (en Finot, 2001), quienes consideran como descentralización **solo las transferencias realizadas hacia autoridades electas**; aquellas que ocurren dentro del perímetro del mismo orden de gobierno las denominan desconcentración (forma ya descartada). En consecuencia, las reformas recentralizadoras consideradas son aquellas que ocurren entre autoridades electas; ayuntamientos; ejecutivos, federal y estatales; órganos legislativos, federal y estatales.

La diferencia resalta al distinguir el origen del poder; mientras que la descentralización implica que los funcionarios receptores deban responder ante los electores, en la desconcentración lo hacen ante quienes los han designado. También, mientras que en el primer caso las decisiones del gobierno receptor se vuelven irrevocables (mientras no haya una reversión formal), en el segundo, la autoridad conferida es reversible o la decisión es tomada en última instancia por el poder central.

Como puede observarse, es imprescindible la distinción entre desconcentración y descentralización para lograr identificar los componentes de la recentralización, así como su esencia, asociada a la distribución de poder político. En esa línea, para Boisier (2004), la descentralización es tanto un concepto instrumental como teleológico, medio y fin; esta dupla desintegrada vuelve el concepto confuso e improductivo. Por ello, recentralización no alude simplemente a un reacomodo operativo, el cual puede presentarse de manera conveniente para la federación, si las circunstancias lo ameritan; implica una reconfiguración del poder político.

Boisier, en cercanía con Palma y Rufian, plantea **tres posibilidades de descentralización: funcional**, cuando se crea un ente receptor con personalidad jurídica, normas y presupuesto propios, cuya acción se limita a cubrir una función específica; **territorial**, cuando se crea o reconoce un ente con las características del anterior, pero con acciones en múltiples sectores, delimitado a una circunscripción territorial definida política y jurídicamente; y **política**, cuando el ente receptor es sustanciado por procesos populares de elección.

Ahora bien, para Boisier es fundamental **diferenciar la descentralización como reforma administrativa de aquella entendida como reforma del Estado** (diferenciada como medio y como fin). En esta última lo que acontece es una **reconfiguración de las relaciones de poder**. Este es un elemento central cuando se analizan los procesos de centralización/descentralización, ya que indica su profundidad e intencionalidad. Así mismo, involucra o excluye la amplia gama de actores del conjunto social.

Cabrero (2007), también diferencia entre desconcentración y descentralización, poniendo de relieve el tipo de instancia receptora y las competencias con las que enfrenta sus nuevas responsabilidades, pero, obsequia un marco de análisis para estos fenómenos, identificando una serie de variables. Propone una **escala para estudiar la profundidad de las políticas descentralizadoras**. Desconcentración administrativa para referirse a las iniciativas de distribución de competencias dentro del mismo aparato gubernamental; descentralización gubernamental para aquellas orientadas a ceder capacidad

de decisión y recursos a otros ámbitos de gobierno con cierta autonomía; y descentralización hacia la sociedad civil para referirse a las iniciativas que ceden espacios de decisión a organizaciones no gubernamentales.

Descentralización gubernamental, de Cabrero (2007) y transferencia entre autoridades electas, de Palma y Rufian (en Finot, 2001) coinciden, sobre todo en descartar los casos de desconcentración administrativa, pero, además, permiten recalcar el carácter esencialmente político del proceso de recentralización.

Otro elemento que considera Cabrero es el **origen del impulso descentralizador**: políticas inductivas del tipo **arriba-abajo**, para señalar a aquellas que provienen del centro, buscando la eficiencia operativa; y políticas reactivas del tipo **abajo-arriba**, para señalar aquellas que provienen de la sociedad o de gobiernos locales. Aunque es posible encontrar casos mixtos es conveniente identificar la tendencia más fuerte a fin de entender el contexto más amplio. Huelga decir que los casos de recentralización deben desvelar su origen, cuya suma es indicativa de la tendencia prevaleciente entre los actores del proceso.

La articulación de la acción pública en ocasión de eventuales políticas descentralizadoras deriva en diferentes escenarios y estrategias posibles. Cabrero prevé tres: **estrategia de regulación** en los casos en que la sociedad o los gobiernos locales demandan la apertura de espacios de decisión. Este escenario supone actores locales y civiles con madurez política y cultura participativa. Esta estrategia es acorde al impulso abajo-arriba.

En segundo término, la **estrategia de control** es acorde con ambientes poco democráticos y sin experiencia de organización, quizá por una tradición semiautoritaria o por la prevalencia de relaciones premodernas como esquemas caciquiles, clientelares y otros similares. Este escenario supone gobiernos locales subordinados a una autoridad central dominante que, impulsada por la fuerza del contexto, se convierte en inductora de políticas descentralizadoras, impulsando cambios en la estructura institucional y de distribución de recursos, pero no el control del proceso ni el control político.

Por último, la **estrategia de transición**, intermedia a la antípoda anterior, puede generarse con promotores del aparato central (arriba-abajo), pero que poco a poco van nutriendo a actores locales y civiles para tomar fuerza y generar procesos adyacentes del tipo abajo-arriba. Supone un escenario de aprendizaje institucional y fortalecimiento democrático, así sea de avance gradual. Todos estos elementos propuestos por Cabrero, al cruzarse, van dejando claros en los que es posible entender situaciones específicas de descentralización.

Las reformas recentralizadoras pueden responder a estrategias similares. La estrategia reguladora como un acuerdo, producto de la deliberación, en donde se encuentra conveniente que el centro reasuma cierta función; estrategia de control como mecanismo de dominación y verticalidad; y estrategia de transición, en donde resaltan muestras de negociación; de política democrática y racionalidad técnica.

Este estudio no es portador de juicios apriorísticos, es decir, no considera de antemano como perjuicio o beneficio eventuales procesos de centralización o descentralización. Queda claro que ambos pueden resultar necesarios y convenientes o innecesarios e inconvenientes, dependiendo de los requerimientos de racionalidad administrativa o desarrollo político.

Una novedosa forma de abordar el fenómeno en cuestión se encuentra en la obra de Falletti (2010), la cual, a partir de su propuesta secuencialista, postula que no es necesariamente cierto que los gobiernos subnacionales adquieran más poder a partir de la descentralización, sino que depende de los diferentes tipos y del orden en que se presenta. **Los tipos de descentralización que identifica son administrativa, fiscal y política.**

El tipo de descentralización que detona el proceso de redistribución es capaz de generar más o menos posibilidades de maniobra y poder para autoridades y funcionarios subnacionales. Así, una secuencia de descentralización política-fiscal-administrativa puede tener mayores probabilidades de éxito que una secuencia inversa. Significa que si al inicio de la reforma la descentralización es política dotará a los actores subnacionales de mejores condiciones para negociar una

redistribución fiscal y, por supuesto, con ambas ganadas, la descentralización administrativa será mucho más factible.

Las aportaciones de Falletti son apropiadas para advertir sobre aquellos procesos en que el gobierno central escatima esfuerzos y recursos para transferir, o en los que no se quiere iniciar ampliando el poder político y sólo se reduce la reforma a la transferencia administrativa. Si bien es cierto que en el proceso de recentralización resulta complicado pronunciarse por la secuencia que siguen los tipos (administrativa-fiscal-política), también es cierto que es revelador que sea el tipo político el detonador y predominante.

Además de la basta literatura sobre descentralización y sus categorías de análisis, adaptables al estudio de la recentralización, es pertinente explorar algunas de las aportaciones que se han referido específicamente a este último. Particularmente, se puede encontrar coincidencia con Eaton and Dickovick (2004) cuando se refieren a la recentralización como los cambios diseñados para revertir reformas anteriores, deliberadamente descentralizadoras, que ampliaron la autonomía y presencia subnacional y, consecuentemente, limitaron las prerrogativas del gobierno nacional.

En efecto, recentralización es el conjunto de reformas que, con el propósito de recuperar prerrogativas de los gobiernos estatales y federal, reducen la autonomía, presencia y competencias de los gobiernos municipales y estatales, es decir, que los procesos de reforma pueden transferir **verticalmente** prerrogativas, leyendo de izquierda a derecha, del tipo municipio-estado, municipio-federación, estado-federación. Este movimiento puede abarcar otras posibilidades de forma **horizontal**, como legislativo-ejecutivo y judicial-ejecutivo.

La reconversión del sistema, pretendidamente policéntrico, hacia uno unicéntrico o de escasa distribución debe alertar sobre tres cuestiones que tienen que ver con el **proceso**. Por un lado, que la forma a la que llega en última instancia no es necesariamente la misma de la que partió en ocasión de las políticas descentralizadoras, es decir, que no es un simple proceso inverso, sino converso; dos, que la recentralización puede ser tan formal que afecte el marco organizacional, jurídico

y programático o, bien, que sólo se acentúe el predominio informal del centro; por último, que el curso sea consentido o conflictivo (Olmeda, 2014), por lo que puede derivar en espacios de negociación o de conflicto.

A partir de la información genérica, de las aportaciones de la literatura y con fines de diseño del dispositivo para estudiar y caracterizar el proceso de recentralización, se identificaron las variables que documentaron las hipótesis (ver, cuadro 1).

En torno a la justificación de las hipótesis, es conveniente destacar que se valoraron diferentes alternativas, cuidando que armonizaran con el contexto mexicano. Según Olmeda (2014), después de revisar la literatura sobre recentralización, postula tres posibilidades que refieren las razones del fenómeno. Una, que gobiernos unificados vertical y/o horizontalmente y disciplina partidaria generan el ambiente propicio para la recentralización. Dos, los presidentes emprenden, con altas dosis de legitimidad, políticas recentralizadoras luego de que logran restablecer la economía de embates inflacionarios. Tres, las perspectivas de recentralización se amplían cuando el cálculo de los presidentes indica que las perspectivas de su partido a nivel subnacional son peores que a nivel nacional o para limitar a actores locales en ascenso.

Una cuarta hipótesis, trata de explicar que crece la expectativa e intentos de recentralización cuando los gobiernos subnacionales no son capaces de atender exitosamente las prerrogativas antes descentralizadas, además de que se espera una dosis mayor de capital político por el “rescate” del fracaso local.

Este sistema de hipótesis es cercano con las hipótesis postuladas en este texto, a saber:

1. que los procesos de descentralización de la década de los años ochenta y noventa, en la perspectiva de los actores del centro, han sido ineficaces debido a la incapacidad de las instancias receptoras para asumir exitosamente la responsabilidad, y que
2. el gobierno federal y los estatales, sin haber enfrentado fenómenos críticos como hiperinflación o inestabilidad política,

El reflujo del centralismo en México

Cuadro 1. Variables en el estudio del proceso de recentralización

#	Variable	Descripción	Etiqueta	Sustento teórico cercano
1	Inicio	Fecha del evento detonador más significativo: reforma jurídica, acuerdo administrativo, declaración mediática.	Año	-----
2	Argumento impulsor	Argumentos esgrimidos oficialmente, además de los provenientes de la crítica, para cuestionar el proceso.	a) Falta de capacidades de estados y municipios. b) Incremento de eficiencia operativa o económica. c) Conveniencia mutua entre cedente y receptor. d) Corrupción gubernamental.	Rondinelli, 1983; Boisier, 2004.
3	Dirección	Identificación de la dirección tomada por las reformas entre las instancias cedente y receptora.	a) municipio-estado. b) municipio-federación. c) estado-federación. d) legislativo-ejecutivo. e) judicial-ejecutivo. f) Municipio/estado/federación-Congreso de la Unión/partidos políticos.	Palma y Rufián, (en Finot, 2001); Eaton and Dickovick, 2004; Cabrero, 2007.
4	Grado de formalidad	Grado de formalidad que cobra el proceso en un continuum, que va desde formal hasta informal: actos jurídicos, manejo mediático, actos al margen de la normatividad.	a) Formal b) Informal c) ambos	Palma y Rufián, (en Finot, 2001); Eaton and Dickovick, 2004.
5	Origen del impulso	Origen del proceso, ya sea desde instancias centrales hacia las periféricas o a la inversa; también es posible que ocurra desde las cámaras legislativas hacia el resto de los poderes públicos.	a) Abajo-arriba. b) Arriba-abajo c) Congreso de la Unión/partidos políticos	Cabrero, 2007.

#	Variable	Descripción	Etiqueta	Sustento teórico cercano
6	Estrategia	Interpretación de la intención con que se impulsa la reforma.	a) Reguladora. b) De control. c) De transición.	Cabrero, 2007; Falletti, 2010.
7	Definición del escenario	Refiere el nivel de conflicto o bien el estado en el que no hay reacciones significativas ante la reforma.	a) Conflicto. b) Negociación. c) Pasivo.	Eaton and Dickovick, 2004; Cabrero, 2007.
8	Ámbito	Ámbito de recentralización predominante o sucesión de ámbitos, según su importancia.	a) Administrativo. b) Fiscal. c) Político.	Finot, 2001; Falletti, 2010; Boisier, 2004.

Fuente: Elaboración propia a partir de la literatura referida en la columna derecha y de las reiteraciones en los casos abordados.

entre otros, han emprendido procesos de recentralización con el propósito de incrementar su poder y liderazgo nacional.

La primera hipótesis debe leerse con cautela y con el contexto histórico en perspectiva, ya que las oportunidades que han tenido los municipios para responder eficazmente a las reformas descentralizadoras que aumentaron sus prerrogativas recientemente han sido de escasa vigencia (entre dos y tres décadas) y con reducidas posibilidades para la construcción de capacidades por efecto del predominio centralista en el régimen y sistema político mexicano (entre seis y ocho décadas, luego de la Revolución Mexicana). En consecuencia, no postula ninguna valoración de los resultados obtenidos por los gobiernos locales o subnacionales, sino una interpretación de las causas y base argumental que han propiciado el reflujo centralista.

El reflujo del centralismo

En este apartado se documentan 10 casos en los que el centro ha ganado prerrogativas en menoscabo de estados y municipios. El procedimiento seguido consistió en documentar las variables de la Tabla 1, omitiendo información detallada. La expectativa es que la lectura de conjunto brinde una imagen genérica del fenómeno.

Caso 1: Política social

Contexto. Por efecto de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999, así como por las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, en 1997, los municipios obtuvieron múltiples herramientas jurídicas, fiscales, y administrativas para sumarse al abatimiento del rezago social en sus demarcaciones. Por diferentes razones, especialmente por una larga historia de centralismo político y administrativo, los gobiernos locales han tenido logros cuestionables en desarrollo social, por lo que su papel como promotor ha sido recurrentemente cuestionado. Hoy, las medidas correctivas implican presión en las finanzas estatales y municipales, indefinición de tareas locales y pérdida de atribuciones en la operación de los programas.

1 Inicio: 2004 y 2018. Se identifican dos grandes episodios que apuntan hacia la recentralización de la política social, por un

lado, la expedición de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) (SEGOB, 20 de enero de 2004) en 2004 y, por otro, la sustitución, como ejecutores, de autoridades estatales y municipales por los Delegados de Programas para el Desarrollo (bajo el control de la Presidencia de la República) en 2018. No obstante, hay otros episodios que revelan la tendencia centralizadora, como la creación del Sistema de Información Social Integral (SISI), plataforma digital creada para que los tres órdenes de gobierno registren sus acciones en la materia.

2 Argumento impulsor: Falta de capacidades de estados y municipios e incremento de eficiencia operativa o económica. La crítica apunta que, a pesar de las crecientes transferencias, los estados y municipios no han logrado avances significativos en la reversión del déficit social, que los recursos recibidos se diluyen entre prácticas clientelares y baja eficiencia operativa. Además, de que la falta de comunicación entre órdenes de gobierno propicia que los beneficiarios se repitan en diferentes programas (Monroy, 22 de octubre de 2017), incurriendo en inequidad en la distribución de recursos.

3 Dirección: municipio y estados-Congreso de la Unión; municipio y estados-federación; Con la promulgación de la LGDS, en 2004, los tres órdenes de gobierno deben armonizar sus acciones, pero ello ocurre con la predominante presencia del Gobierno Federal. Por otro lado, la designación de Delegados de Programas para el Desarrollo (representantes directos del presidente de la República) implica la concentración de la política social en el ejecutivo federal.

4 Grado de formalidad: formal. El proceso de centralización ha sido formal, en el sentido de normar esta política a través de instrumentos jurídicos como la expedición de la LGDS, la creación del SISI y la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para la designación de los Delegados de Programas para el Desarrollo, sin embargo, el Presidente López Obrador ha sido reiterativo en los medios de comunicación sobre la relación directa que sostendrá su gobierno con los beneficiarios de los programas de desarrollo.

5 Origen del impulso: arriba-abajo. El origen se encuentra en el ejecutivo federal, instancia que ha impulsado las reformas más

importantes (Arteta, 2018; Zúñiga, 8 de diciembre de 2018), mencionadas en el numeral anterior.

6 Estrategia: de control. Hay suficiente evidencia sobre el desempeño cuestionable de estados y municipios en el abatimiento del rezago social, lo que ha permitido que el ejecutivo federal, en diferentes periodos gubernamentales, impulse diversas medidas de control; aunque el gasto sigue sustantivamente descentralizado, los gobiernos locales se reducen, cada vez más, a ser ejecutores de programas, decisiones y medidas diseñadas en el centro.

7 Definición del escenario: pasivo. Aunque la recentralización de la política social se ha mantenido durante los cuatro periodos presidenciales que van del milenio, no ha habido pronunciamientos o resistencias significativas, al menos no de manera directa; el nacimiento del SISI fue producto de una decisión interna del Gobierno Federal y la reforma sobre los delegados en las entidades federativas causó una efímera resistencia que no trascendió.

8 Ámbito: político. De inicio, es política la dimensión predominante, ya que la toma de decisiones, anteriormente transferida a municipios y estado, se transfiere a la federación a través del contenido de la LGDS, de la creación del SISI y de la designación de Delegados de Programas de Desarrollo. De cierta manera la LGDS traza las rutas de la planeación en materia de desarrollo social, sin embargo, lo que está fuera de cualquier duda es que la toma de decisiones fundamentales no ocurre ya en el plano local, como pretendió la etapa descentralizadora.

Caso 2: Presupuesto y responsabilidad hacendaria

Contexto: El arribo de Fox a la presidencia de la República abrió expectativas de cambios profundos en el manejo de los recursos públicos. Así, a partir del ejercicio fiscal 2001, en la Ley de Ingresos se integró un capítulo que iba relacionado con la información y transparencia en el uso de los recursos financieros, fundado en la necesidad política de pedir cuentas al ejecutivo federal sobre su desempeño en la materia, lo que condujo a la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

Hacendaria, abrogándose la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

A finales de 2006 cada agencia o secretaría era libre de negociar directamente con el congreso o con el propio presidente de la República, por lo que los gobernadores acudían a las oficinas centrales a negociar recursos para su entidad de manera indirecta. El 90% del presupuesto ya estaba comprometido en sueldos, salarios, pensiones y programas sociales, pero, el 10% restante era susceptible de modificaciones, generando un espacio donde los legisladores podían maniobrar y negociar con los presidentes municipales, obteniendo reconocimiento político, pero, también fomentando clientelismo y corrupción.

1 Origen: 2006. En este año se publicó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (SEGOB, 2006). Desde su promulgación y hasta la fecha ha tenido 11 reformas.

2 Argumento impulsor: Incremento de eficiencia operativa y corrupción. Se arguyó la necesidad de una ley para impulsar una reforma presupuestaria estructural que permitiera mejorar la calidad del gasto, desregular el exceso de controles y promover la estabilidad económica (SEGOB, 2005). Entre las cuestiones más relevantes, se propuso, establecer procedimientos claros para el otorgamiento de subsidios; radicar los recursos en programas prioritarios, disminuir la discrecionalidad del Ejecutivo respecto del uso de excedentes de ingresos y de los recortes al gasto público. En realidad, se alejaba del cabildeo de recursos por relaciones intergubernamentales riesgosas, en lugar de buscar mecanismos que las precavieran.

3 Dirección: municipios/estados/federación-Congreso de la Unión/partidos políticos. Esta es una medida que los partidos políticos y sus fracciones parlamentarias impulsan para reducir los márgenes de maniobra de los diferentes órdenes de gobierno.

4 Grado de formalidad: formal. Luego de episodios recurrentes en que los diputados negociaban su gestión para obtener recursos federales para estados y municipios, episodios conocidos como “los moches” por incluir un porcentaje como dividendo para el gestor, la medida fue totalmente formal, materializada en la expedición de la ley comentada (Ugalde, 2014).

5 Origen del impulso: Congreso de la Unión/partidos políticos. Aunque la medida fue acogida por organizaciones como la CONAGO y voces críticas, fueron las fracciones parlamentarias las que impulsaron la medida.

6 Estrategia: de transición. Tal vez reconociendo una escasa cultura de cabildeo transparente y legal, la medida fue impulsada por las fracciones parlamentarias (Hinojosa & Saéñz, 2007), pero aceptada por los diversos actores involucrados en materia de presupuesto federal.

7 Definición del escenario: negociación. No se hallaron resistencias significativas a esta medida. La presidencia de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la subsecretaría de egresos; los gobernadores e incluso los gestores, terminaron por aceptar la medida (Ugalde, 2014).

8 Ámbito: fiscal. En lugar de nuevos esquemas de distribución fiscal, la medida es visiblemente centralista, sin comprometer por este comentario la reacción apropiada a la discrecionalidad predominante antecedente, específicamente al clientelismo que probadamente ocurría (Carreto, 2018).

Caso 3: Contabilidad gubernamental

Contexto: La falta de espacios institucionales o la falta de creatividad para usar los existentes han propiciado que entre las entidades federativas y entre diferentes órdenes de gobierno se carezca de acuerdos para generar instrumentos de gestión que puedan compartirse para un mejor desempeño. Por décadas fue el caso de la contabilidad gubernamental; diferente diseño, diferentes criterios, diferentes variables, no podían menos que ser incongruentes con la realidad económica del país (Transparencia Contable Gubernamental, 2011). En esta diversidad de opciones fueron recurrentes dos problemas: uno, la imposibilidad de análisis comparativos y, otro, opacidad en el reporte del manejo financiero. La alternativa se ha encontrado en la denominada armonización contable (Plata Sandoval, 2016).

1 Origen: 2008. El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) (Secretaría de Gobernación, 31 de diciembre de 2008), la cual vendría a establecer los criterios generales que regirían en materia de contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos de los tres órdenes de gobierno y de los diferentes poderes públicos, para lograr su adecuada armonización.

2 Argumento impulsor: Incremento de eficiencia operativa. En la exposición de motivos (Cámara de Diputados, 4 de noviembre de 2008) la iniciativa se refiere a las necesidades de transparencia y rendición de cuentas del país, por lo que era conveniente generar un instrumento para superar la heterogeneidad conceptual, normativa y técnica de los disímiles sistemas contables en los diferentes gobiernos y entidades públicas. La expectativa de la Ley General de Contabilidad Gubernamental es que la información contable trascienda la simple elaboración de las cuentas públicas y se convierta en información para la toma de decisiones y agregación de valor (Transparencia Contable Gubernamental, 2011; Contralores México, 2018).

3 Dirección: municipio/estados/federación-Congreso de la Unión.

La dirección que ha tomado la reforma parte de los municipios, estados y federación hacia el congreso de la Unión, merced a sus atribuciones para legislar en la materia, suprimiendo los instrumentos que anteriormente existieron (por anuencia u omisión jurídica).

4 Grado de formalidad: formal. No hay registro de mecanismos informales para frenar o impulsar esta reforma; ha sido un hecho jurídico del más alto nivel (Gámez, Joya y Ortiz, 2015), consumado por el Congreso de la Unión y esperado por los actores especializados.

5 Origen del impulso: Congreso de la Unión/partidos políticos. La LGCG encuentra su origen en la reforma constitucional de 2008, enfocada en reformar la fracción XXVIII del artículo 73, para establecer la Facultad del Congreso de la Unión para

expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental. Dicha ley está encaminada a desarrollar un mecanismo dinámico para que México, en sus tres órdenes de gobierno, se ajuste a nuevas tendencias en materia contable.

6 Estrategia: de transición. Este acuerdo, aunque cupular, ha sido recibido como una medida racional que puede ayudar a mejorar la información contable no sólo al interior de los gobiernos y entes obligados, sino entre ellos.

7 Definición del escenario: negociación. Las fracciones parlamentarias de los partidos más importantes coincidieron en el diagnóstico y en la alternativa para el manejo de los recursos públicos, la armonización contable, la toma de decisiones sobre las finanzas públicas y mejora en la rendición de cuentas.

8 Ámbito: político, administrativo. Las entidades federativas pierden prerrogativas en la definición de criterios de contabilidad gubernamental, las cuales gana el congreso de la Unión, medida que, aunque sea racional en muchos sentidos, descartó opciones de corte federalista o, al menos, dejó fuera la posibilidad de debate. También, impacta el ámbito administrativo, pues transita de una contabilidad presupuestal con base en el flujo de efectivo a una contabilidad patrimonial con énfasis cualitativo, en la que se incluye el análisis comparativo, la transparencia y rendición de cuentas.

Caso 4: Seguridad Pública

Contexto: Las reformas constitucionales al artículo 115, de 1983 y 1999, tuvieron la apariencia de incluir a los municipios en las tareas del desarrollo y convivencia social. La seguridad pública fue una de ellas, al explicitar que era una función municipal que, en armonía con el artículo 21, concurría con los estados y la federación. En ese breve lapso de descentralización la respuesta de los municipios fue heterogénea, como lo es su geografía, recursos, población y nivel de desarrollo, pero, en general, con cierta desaprobación social e intergubernamental; un juicio temerario, precipitado e incomprensivo fue calificando a los gobiernos locales como incapaces de afrontar la responsabilidad en materia de seguridad pública, sobre todo al entrar el presente siglo, ya que los niveles de inseguridad

crecieron alarmantemente. El remedio, también fue fruto de la precipitación: recentralizar.

1 Origen: 2010. Aunque el presidente Calderón había formulado descalificaciones a los municipios en su desempeño en materia de seguridad pública meses antes, en octubre de 2010, envía una iniciativa de reforma constitucional al Senado de la República (Senado de la República, 2010) con diversos propósitos, entre ellos la definición del mando único policial, así como un método de certificación de policías estatales o municipales (Montaño, 2016). A la llegada de Peña Nieto a la presidencia, se mantuvo la insistencia de operar con mando único, aunque con escaso éxito (Muedano, 2016).

2 Argumento impulsor: Falta de capacidades; incremento de eficiencia operativa; corrupción gubernamental. Sin abundar en diagnósticos sobre el estado de las corporaciones de seguridad pública en los órdenes federal y estatal, la exposición de motivos muestra un panorama desolador de los municipios: procedimientos variados y difusos en la operación policiaca; falta de homologación y estandarización en el reclutamiento de policías; ausencia de programas efectivos de capacitación; remuneraciones paupérrimas a los elementos policiacos, infiltración de la delincuencia organizada. En esta visión, la sola transferencia bastaba para resolver problemas e insuficiencias. Aunque se comprometió el principio de subsidiariedad en esta medida, nunca se trazó la estrategia para cumplirlo.

3 Dirección: municipio-estado. La dirección de la transferencia ha sido principalmente del municipio hacia los estados, aunque ha sido a través de convenios, debido a las resistencias y conflictos que implicaba el desmontaje de facultades y el deterioro burdo del federalismo. Sin embargo, la presencia del ejecutivo federal se ha mantenido durante los gobiernos de Calderón, Peña y López Obrador.

4 Grado de formalidad: ambos. La estrategia basada en el mando único ha tenido episodios de formalidad, como los procesos parlamentarios, sin embargo, se ha impulsado mediáticamente exponiendo a los municipios como una de las causas principales del incremento en los índices de inseguridad.

5 Origen del impulso: arriba-abajo. La presidencia de la República ha dictado los criterios y estrategias de seguridad pública en los últimos tres gobiernos, aunque la resistencia de actores notables como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) ha sido comparsa en esta medida (Montaño, 14 de enero de 2016); ambos, apoyados en el descrédito y desconfianza social hacia las instituciones policiacas municipales.

6 Estrategia: de control. Además de la recuperación de fondos que se han transferido de la federación hacia los municipios (a través de los estados), la estrategia apunta a mantener el control de las fuerzas políticas locales, pues a pesar de que no ha brillado la medida por su eficacia (Carrasco Jorge y Dávila Patricia, 16 de diciembre de 2017), en opinión de la prensa (Fernández Méndez, 16 de octubre de 2018), no sólo se centraliza la función, sino el poder en sí mismo. Este episodio afecta significativamente el ánimo federalista, ya que insiste en una comparación de eficacia infundada, entre instituciones municipales y centrales.

7 Definición del escenario: pasivo. A pesar de las voces críticas que advierten sobre el deterioro del arreglo federal, los actores involucrados (federación, estados y municipios) han visto pasar los intentos de reforma con espectacular pasividad y, en el caso de los gobernadores, con el apoyo político a la medida.

8 Ámbito: Administrativo, fiscal y político. Aunque la medida implica gran impacto en la pérdida de funciones en materia de seguridad, en medio hay fuertes implicaciones en la distribución de recursos financieros que se han manejado en figuras como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) y del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN). Pero el ámbito más impactado es el político, pues la distribución competencial implica distribución de poder de decisión y nuevas formas de mirar su organización. La tendencia se mantiene, el 20 de noviembre de 2018 se presentó una iniciativa para constituir la Guardia Nacional (Cárdenas Gracia, 2019) la cual estará adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública del

Gobierno Federal, con extraordinario apoyo del presidente y su partido (Rincón, 2019).

Caso 5: Convenios de colaboración administrativa municipio-estado

Contexto: Como parte de las múltiples atribuciones ganadas en la reforma municipal de 1983, la recaudación de los impuestos de base inmobiliaria fue de gran potencial para el fortalecimiento fiscal de los gobiernos locales, sin embargo, ante la opinión pública, no fue aprovechada debidamente. En este escenario, la creciente transferencia de recursos federales a los municipios era dilapidada por la falta de capacidad recaudatoria, atribuible a la ausencia de competencias, pereza fiscal o, muy poco se supo, por efecto de décadas de centralismo atrofiante.

En consecuencia, ha sido común que sean los gobiernos estatales quienes se encarguen, en materia del impuesto predial, de su recaudación, fiscalización, seguimiento con el contribuyente y vigilancia de obligaciones omitidas, entre otros segmentos del proceso, a través de la firma de convenios de colaboración administrativa, con lo que relevan esta función fiscal municipal.

1 Origen: 2013. El origen se encuentra en la reforma del artículo 2 A de la Ley de Coordinación Fiscal (2016), que ha incluido en la fórmula del Fondo de Fomento Municipal la posibilidad de que sean los gobiernos estatales quienes administren el impuesto predial, con el propósito de incrementar los beneficios fiscales a estados y municipios y, simultáneamente, incrementar su recaudación (Cámara de Diputados, 2018).

2 Argumento impulsor: falta de capacidad, incremento de eficiencia operativa, conveniencia mutua entre cedente y receptor. El argumento central es que los municipios aprovechen los estímulos fiscales e incrementen sus ingresos propios, los cuales suelen ser exiguos, sin embargo, la medida implica la recentralización de la potestad fiscal (Aguilar y Rodríguez, 2017) y, en opinión de algunos, es inconstitucional (Maldonado, 2014).

3 Dirección: municipio-estado. Los estados indirectamente recobran la atribución de la recaudación a través de la firma de los convenios.

4 Grado de formalidad: informal. Aunque los convenios de colaboración administrativa son instrumentos formales, su uso implica un mecanismo indirecto que, informalmente, define una nueva distribución de atribuciones, es decir, el hecho recentralizador es informal, a través del uso de mecanismos formales.

5 Origen del impulso: Congreso de la Unión/partidos políticos. La reforma a la Ley de Coordinación Fiscal fue impulsada por las fracciones parlamentarias, con cierto efecto multiplicador en algunas entidades federativas. La medida parece conveniente para los firmantes (estados y municipios), aunque falta probar sus beneficios estructurales, en términos de federalismo.

6 Estrategia: de control. La medida, de apariencia conveniente, en términos fiscales, pretende “poner orden” en las finanzas municipales y en la colaboración estados-municipios, sin embargo, no se realiza subsidiariamente, por lo que es efímero el beneficio.

7 Definición del escenario: pasivo. La reforma a la Ley de Coordinación Fiscal se ha asumido pasivamente, acaso por sus beneficios pecuniarios. No hay evidencia de críticas crecientes y significativas, de no ser por la información en la prensa (Maldonado, 2014). De hecho, las críticas son fácilmente revertidas si se considera que la medida ha beneficiado, efectivamente, el ingreso municipal en algunas entidades federativas (Aguilar y Rodríguez, 2017).

8 Ámbito: Administrativo, fiscal y político. La medida tiene fuertes implicaciones administrativas, en el sentido de que los municipios dejan de realizar una función compleja (Aguilar Miranda A. y Rodríguez Muñoz S, 2017), sin posibilidad de fortalecer sus capacidades. En realidad, los convenios de colaboración significan “sustitución”, pues los gobiernos estatales asumen la administración del impuesto predial. En términos fiscales, la recaudación del impuesto predial sigue ingresando a la hacienda municipal, pero la potestad tributaria cambia su configuración en los hechos. La renuncia municipal a la administración de dicho impuesto significa un retroceso en el arreglo federal, pues luego de un breve periodo de oportunidad municipal se observa una regresión significativa.

Caso 6: Política educativa

Contexto. Con reconocimiento generalizado a las bondades de las políticas descentralizadoras, el sector educativo experimentó una de las reformas que con más entusiasmo se emprendieron en la década de los noventa. Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) (18 de mayo de 1992) se consolidaba la tendencia a la descentralización, insinuada desde fines de la década del setenta, tras el preludio en sentido opuesto que había comenzado en 1921 con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

1 Origen: 2013, 2018. En el marco del “Pacto por México”¹⁰⁵, una de las principales metas fue la recuperación de la rectoría del Estado del sistema educativo nacional, la cual habría de conseguirse con diferentes acciones: la eliminación de la lideresa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y, de particular interés en este trabajo, la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)¹⁰⁶. El 26 de febrero de 2013 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma educativa acompañada del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, coordinado por el INEE, organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio (INEE, 2018).

La reforma educativa, del sexenio de Enrique Peña Nieto, sufriría un duro revés con la llegada de López Obrador a la presidencia, al desaparecer el INEE (Cultura Colectiva, 2018) y sustituirlo por el Centro Nacional de Revalorización del Magisterio y la Mejora Continua de la Educación (CNRMMCE), de talante igualmente recentralizador. Pero, aún más, se cancelaba la llamada reforma educativa sin saber con precisión lo que implicaba en términos fiscales y administrativos; lo que quedaba claro era que el Gobierno Federal asumía plenamente la responsabilidad.

105 El “Pacto por México” fue un acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento, construir una sociedad de derechos, eliminar prácticas clientelares y disminuir la pobreza y la desigualdad social, en la percepción de los, entonces, principales partidos políticos firmantes, a saber, Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática.

106 Surgimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en el año 2002, durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada.

2 Argumento impulsor: incremento de eficiencia operativa, y por corrupción en gobiernos estatales. El argumento oficial en esta reforma ha sido la necesidad de determinar estándares e indicadores de resultados, así como la certificación del desempeño de instituciones, autoridades y actores de la educación, pero, además, revertir las prácticas de corrupción arraigadas en las estrategias descentralizadoras de dos décadas anteriores (desvío de recursos, nóminas infladas). Particularmente, en 2018, el presidente anunció la reversión de toda la reforma educativa del sexenio anterior.

3 Dirección: estados-federación. Las atribuciones ganadas por los estados en materia de educación durante la última década del siglo pasado han sido transferidas nuevamente a la federación; aquella reforma, aunque incompleta, había ampliado el horizonte competencial estatal. En los hechos, la descentralización de los servicios educativos y de salud significaba el acto de fortalecimiento más importante para las entidades federativas, sin embargo, en diagnósticos apresurados (aunque no sin razones), luego de cuatro lustros, la federación ha asumido esas tareas nuevamente, trazando un escenario de federalismo poco tolerado.

4 Grado de formalidad: ambos. Los cambios en la política educativa han ocurrido a través de instrumentos formales como la Ley General de Educación, el ANMEB, el INEE o el CNRMMCE, sin embargo, en los casos referidos (2013 y 2018), ha mediado una importante campaña del presidente en turno para justificar la medida, además de acompañarse de acciones gubernamentales colaterales de tipo informal (promesas a grupos disidentes a la reforma educativa de 2013, por ejemplo).

5 Origen del impulso: arriba-abajo. En ambos episodios, los presidentes en turno han sido los principales actores de la recentralización, al descalificar los resultados de sus predecesores. La dirección arriba-abajo se mantiene a pesar de que los gobernadores van cediendo facultades que en el pasado reciente habían conseguido.

6 Estrategia: de control. Ambos episodios referidos en este apartado han brindado evidencias de procurar el control en la distribución de tareas. En 2013, el “Pacto por México” fue un

acuerdo cupular que incluyó a las dirigencias de los partidos políticos más importantes, impulsado por el presidente de la República, pero no consensuado con las entidades federativas, así mismo, el encarcelamiento de la dirigente del SNTE, implicó la eliminación de obstáculos políticos al propósito recentralizador.

En 2018, se ha confirmado que la rectoría de la educación corresponde al Estado, aunque por él se entienda la esfera del Gobierno Federal. Los diversos actores del sector, particularmente los gobiernos estatales y los sindicatos (oficialistas y disidentes), están excluidos de la redefinición del sector.

7 Definición del escenario: conflicto y negociación. El impulso de la reforma educativo tuvo una larga trayectoria de conflicto entre la, entonces, poderosa dirigente del SNTE y el Gobierno Federal (Igartúa, 5 de marzo de 2013), en la persona del Secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet. Luego de mutuas descalificaciones y arengas, vino la aprehensión de aquella y el sometimiento y negociación con la representación sindical sucesora.

Cinco años después, el presidente López Obrador anunció la cancelación de la reforma, pero no la inclusión de los diferentes actores educativos para definir el nuevo rumbo. Con la CENTE (organización magisterial disidente del SNTE) como principal oposición a la nueva reforma, el Gobierno federal ha enfrentado desórdenes y desafíos que han obligado a la Cámara de Diputados a aprobarla en comisiones (Cervantes, 27 de marzo de 2019) y con el recinto legislativo sitiado y obstaculizado.

8 Ámbito: administrativo, fiscal y político. De inicio, ambas reformas recentralizadoras han cancelado la posibilidad de que las entidades federativas atiendan administrativamente la educación básica, pero no se han limitado a ello, la devolución de los recursos fiscales a las manos del Gobierno Federal se mantiene, pero, sobre todo, se retiran los estados de la toma de decisiones en el sector. La pérdida de atribuciones corresponde a los tres ámbitos.

Caso 7: Instituto Nacional Electoral (INE)

Contexto. Los procesos electorales en el México de la posrevolución fueron organizados por el gobierno. En 1996,

a través de la reforma del artículo 41 de la Constitución, el Instituto Federal Electoral (IFE) (creado en 1990), se convierte en Organismo Público Autónomo, enfocado en la organización de los procesos electorales concernientes a los poderes públicos federales; paralelamente, cada entidad federativa, a través de sus órganos públicos, haría lo propio en el caso de elecciones estatales y municipales.

1 Origen: La retracción en la distribución de responsabilidades electorales está marcada con fecha 10 de febrero de 2014 (Secretaría de Gobernación, 2014), cuando el IFE se transforma en el Instituto Nacional Electoral (INE). La responsabilidad asumida consistió en homologar los estándares en los procesos federales y locales.

2 Argumento Impulsor: corrupción gubernamental. La prensa (Murra, 2014) reportaba la intención real de disminuir la injerencia de los gobernadores en los procesos, así como el riesgo de encaminarse a un Estado centralista (Ballinas y Becerril, 2013), e incluso planteó la desaparición de los institutos estatales, aun cuando la reforma se limitó a la coordinación de ambas instancias. De hecho, el propio gobierno federal (Gobierno de la República, 2014) en la explicación ampliada reconoció que el cambio estaba encaminado a la protección del voto a nivel local, es decir, se argumentaba la vulnerabilidad (falta de credibilidad) de los órganos locales para cumplir con su cometido.

3 Dirección: La dirección de la transferencia ha ocurrido de los estados a un organismo nacional, cuya integración corre a cargo de los poderes nacionales.

4 Grado de formalidad: Ambas. La reforma constitucional ha sido acompañada con un fuerte cabildeo entre los representantes de los principales partidos de ese momento.

5 Origen del impulso: Congreso de la Unión/partidos políticos. Se le puede ubicar en el marco de los acuerdos del denominado “Pacto por México”, el cual signó la relación sexenal entre las fuerzas electorales de mayor presencia en el país (PAN, PRD y PRI), por lo que el origen del impulso de esta transformación se ubica en el centro.

Acaso el peso de la crítica generalizada hacia los institutos electorales estatales, como bastiones de gobernadores y fuerzas políticas locales, logró que los partidos políticos y las fracciones parlamentarias impulsaran, con el liderazgo de la presidencia de la República, la conversión del IFE en INE.

6 Estrategia: de control. La estrategia de control, aun si legítima, fue posible gracias a las reminiscencias presidencialistas que permitieron, aun con las resistencias estatales, con los logros limitados, la aceptación final de la reforma.

7 Definición del escenario: negociación. Puede pensarse que el escenario fue conflictivo ante la protesta supuesta o real de los gobernadores, sin embargo, habría que destacar que los partidos nacionales tuvieron un papel definitivo, tanto para impulsar la reforma en la cámara de diputados, como en los congresos locales, es decir, el clima de negociación fue recurrente, no sólo para los cambios, sino también para retener atribuciones estatales.

8 Ámbito: político. El despunte de este proceso recentralizador ha sido el ámbito político; una redistribución del poder en donde los gobiernos estatales pierden atribuciones, así sea parcialmente.

Caso 8: Código Nacional de Procedimientos Penales

Contexto: Las constituciones del México independiente reservaron para los estados miembros de la federación la facultad de legislar en materia penal. El resultado fue un conjunto heterogéneo, amorfo e inconsistente de códigos penales que nunca pudieron encontrar unidad y estandarización en temas como órdenes de aprehensión, pena de muerte, minoría de edad penal y en la imposición de penas para un mismo delito.

1 Origen: 2014. El 5 de marzo de 2014 se publicó (SEGOB, 2014) el decreto que dio vida al Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y que cancelaba gradualmente los 33 existentes, sin incluir el de justicia militar.

2 Argumento impulsor: incremento de eficiencia operativa. Especialistas, como García Ramírez (2014), afirman que México

ha padecido un federalismo extremoso que sembró decenas de códigos en diferentes materias con resultados ineficaces y que, a pesar del riesgo de invadir potestades de las entidades federativas, era mejor avanzar hacia la unificación bajo la idea del consenso que cobraría forma en las iniciativas presentadas por los partidos políticos más importantes. El diagnóstico era contundente; era mejor unificar (centralizar) que armonizar; dos siglos de disparidades penales tocaban su fin.

3 Dirección: estados-Congreso de la Unión. La dirección que ha cobrado la reforma centralizadora parte de los congresos de las entidades federativas hacia el Congreso de la Unión, lo que sólo podía ser posible con una reforma constitucional impulsada por ambas instancias legislativas. Es conveniente hacer notar que en este episodio centralizador (no recentralizador, ya que no existía la circunstancia contemporánea descentralización-recentralización) no hay un flujo de potestades en que participen directamente los titulares de los ejecutivos).

4 Grado de formalidad: formal. Esta reforma estuvo cobijada desde el “Pacto por México”, cuyos firmantes habían comprometido acciones para fortalecer el sistema de justicia penal, sin embargo, el proceso que siguió fue absolutamente formal, ante la necesidad de agotar la ruta establecida constitucionalmente para facultar al Congreso de la Unión en esta encomienda.

5 Origen del impulso: arriba-abajo. El CNPP encuentra su origen en la reforma constitucional de 2008, encaminada a reformar el sistema de seguridad pública y justicia penal, luego, ya en el sexenio del presidente Peña y como parte del “Pacto por México”, se impulsó su elaboración, con incipientes resistencias de los gobiernos subnacionales. Visto así, se trató de un acuerdo cupular (que no necesariamente tendría que ser negativo), tipo arriba-abajo.

6 Estrategia: de transición. Ya que fueron actores cupulares los principales impulsores, pero con posterior participación de actores subnacionales (y en un proceso sumatorio e inclusivo) puede calificarse la estrategia como de transición, en vista de que la reforma va generando sinergias para atender un problema

reconocido unánimemente. Aunque vale decir que se atendió una arista del sistema de justicia penal, pero no de federalismo.

7 Definición del escenario: negociación. El CNPP fue un producto consensado entre las principales fuerzas políticas del momento que, con el Senado a la cabeza, tuvieron que abrir el proceso de concepción a la participación de organizaciones civiles (como SOS), juristas expertos y profesionales, amén del Consejo Técnico formado por especialistas abogados a organizar la consulta. En realidad, no hubo lugar a conflictos relevantes por la medida recentralizadora, acaso sólo por cuestiones de carácter técnico-jurídico.

8 Ámbito: político. El ámbito de recentralización fue predominantemente político, en tanto que las legislaturas estatales cedieron potestad legislativa a favor del Congreso de la Unión.

Caso 9: Política de Salud

Contexto: El sistema de salud actual en México tiene casi 60 años de existencia y ha pasado por varias reformas; la primera de ellas, en 1943; la segunda en 1979-1988; y la tercera, en 1995; en ellas ocurrieron cambios significativos que pusieron al sistema de salud en las manos de un mosaico federalista de instituciones. El Seguro Popular (SP) había sido el esquema de financiamiento mejor logrado para mejorar y universalizar los servicios de salud en el país (Frenk Julio y Gómez-Dantés Octavio, 2019). En diciembre de 2018, el presidente López Obrador anunció la “federalización” del sistema (recentralización), al tiempo que anunciaba la desaparición del SP.

1 Origen: 2018. El 14 de diciembre de 2018 se firmó el acuerdo para garantizar el derecho de acceso a los servicios de salud y medicamentos gratuitos de la población sin seguridad social, entre los gobernadores de ocho de las entidades federativas más rezagadas en la materia (Cruz Ángeles y Muñoz, Alma, 15 de diciembre de 2018) y la presidencia de la República; uno de cuatro eventos semestrales que culminarán con la recentralización del sector en el Gobierno Federal.

2 Argumento impulsor: Falta de capacidades y corrupción gubernamental en los estados. La razón por la cual se transfieren

dichos servicios a la Secretaría de Salud es que las autoridades estatales han hecho uso inadecuado de los recursos federales otorgados a través del Seguro Popular y otros programas de salud. En la apreciación presidencial, el sector educativo ha recibido demasiada atención (en el sexenio precedente), en comparación con el sector salud que es un desastre. Particularmente, del SP dijo que ni es seguro ni es popular, por lo que la atención mejorará en manos del Gobierno Federal, resolviendo la calidad de la atención, la contratación de personal especializado y el manejo de los recursos, a través de diversos mecanismos de ahorro, optimización y eficiencia.

3 Dirección: estados-federación. El segundo compromiso del “Acuerdo para garantizar el derecho de acceso a los servicios de salud y medicamentos gratuitos” establece que los servicios de salud los proporcionará el Gobierno Federal al pueblo de México. La acción conjunta de las instituciones públicas de salud, federales y estatales, estará bajo el mando central de la Secretaría de Salud.

4 Grado de formalidad: formal e informal. La forma indirecta, a través de acuerdos administrativos, hace la medida parcialmente informal, puesto que no se ha reformado la Ley General de Salud que, en su artículo 13°, inciso B, señala que corresponde a los gobiernos de las entidades federativas organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general. Sin embargo, dichos acuerdos están comprometidos formalmente como instrumentos en las relaciones intergubernamentales.

5 Origen del impulso: arriba-abajo. Aunque los gobernadores de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, firmantes del Acuerdo, se suman voluntariamente a la medida, es directamente el presidente quien la impulsa. Además, el anuncio de la desaparición gradual del SP, sin diagnósticos, es medida unilateral impuesta también por la misma instancia.

6 Estrategia: de control. En voz del presidente López Obrador, el sector salud había sido dominado por la corrupción y la ineptitud, por lo que él decide tomar el control directamente, siguiendo de cerca el desempeño de la Secretaría de Salud. Es

conveniente puntualizar que sus señalamientos no incluyen nombres ni datos, pero deja en claro que retira del sector a los actores subnacionales.

7 Definición del escenario: negociación. Los gobernadores firmantes se sumaron a un acuerdo que contempla dismantelar el sistema que impulsaron en las últimas décadas, transfiriendo infraestructura, personal y recursos, con lo que dejan en el centro la carga de la gestión.

8 Ámbito: administrativo, fiscal y político. La reforma recentralizadora es de gran alcance, ya que transfiere todos los procesos administrativos que se habían radicado en las entidades federativas; transfiere los recursos que se recibían a través del esquema financiero materializado en el SP; y pierden un importante segmento de gestión de servicios sociales, aún y con el señalamiento de corrupción generalizada (Rodríguez, 2019). Pero, además, siendo uno de los logros históricos más trascendentes, la pérdida política es indiscutible.

Caso 10: Los superdelegados

Contexto: El gobierno de la República Mexicana, hasta antes del triunfo del actual presidente, mantuvo delegaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en las entidades federativas o regiones del país para prestar servicios o realizar trámites de los programas a su cargo. Estas formas de desconcentración administrativa no representaban una gran tarea política, eran, mejor dicho, instancias operativas. Hoy, son relevadas por las Delegaciones de Programas para el Desarrollo.

1 Origen: 2018. El 30 de noviembre de 2018 fue modificada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Secretaría de Gobernación, 2018) para dar vida a las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, cuya misión es coordinar e implementar programas y acciones para el desarrollo integral. La medida había sido anunciada poco después del triunfo electoral del presidente López Obrador. La diferencia es que los anteriores delegados, alrededor de 500, serán sustituidos por 32, uno por entidad federativa, lo que da idea de la concentración de funciones y, eventualmente, de poder y capital político.

2 Argumento impulsor: incremento de eficiencia operativa y por corrupción gubernamental. El argumento central ha sido la reducción de plazas que multiplicaron las anteriores delegaciones (austeridad), así como evitar que los recursos federales sufran desvíos antes de llegar a los beneficiarios (corrupción), sin embargo, la prensa (Fernández, 26 de noviembre de 2018; Hiriart, 1 de marzo de 2019) advirtió sobre el riesgo de deteriorar aún más el maltrecho federalismo, pues los denominados superdelegados tendrán trato directo con el presidente y atribuciones de trato directo con la ciudadanía, lo que opacará las relaciones intergubernamentales de los gobernadores. En una lectura más profunda, la presidencia de la República concentrará el poder político y de operación, lo que le permitiría encaminar a los posibles candidatos a las gubernaturas de los estados.

3 Dirección: Estados-federación. Aunque la reforma puede ser justificada como parte de las atribuciones de la presidencia y congruente con la anunciada austeridad, el funcionamiento de la federación mexicana, requiere del fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales para alinear esfuerzos en las tareas del desarrollo, cuestión complicada por la mediación de los nuevos delegados de Programas para el Desarrollo. Los gobernadores reducen su margen de maniobra que gana el Gobierno Federal.

4 Grado de formalidad: ambas. Esta reforma, aunque ha tenido un desenlace formal al modificarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ha tenido un anuncio y seguimiento mediático, informal, a manera de prédica por parte del Presidente, sobre el sello que imprimirá a su gobierno desmantelando el régimen anterior.

5 Origen del impulso: arriba-abajo. A sólo unos días del triunfo electoral, el Presidente anunció (El Sol de Toluca, 11 de julio de 2018) varias reformas que pondría a consideración de los legisladores, entre ellas la sustitución de los delegados del gobierno Federal por los Delegados de Programas para el Desarrollo. Dicho de otra manera, el impulso centralizador provino del entonces triunfador de las elecciones y ahora Presidente en funciones.

6 Estrategia: de control. La estrategia seguida en esta reforma es de control político, considerando que los delegados del gobierno federal reducen su número, pero aumentan su margen de maniobra y capital político al rendir cuentas directamente con el Presidente y atender a los ciudadanos sin la mediación de los gobernadores y líderes locales.

7 Definición del escenario: conflicto y negociación. A tres días de haber asumido el mandato, el Presidente López Obrador se reunió con los gobernadores del país (Páramo, 4 de diciembre de 2018), encuentro en el que predominó la suspicacia por el alcance que pudieran tener los nuevos delegados en las entidades. Particularmente, se insistió en que no cubrieran funciones en materia de seguridad pública y que se redefiniera su papel en educación. Esta reforma constituye uno de los episodios más ríspidos en la relación entre presidencia y gobernadores; el conflicto se ha ido transfigurando en negociación, aunque el resultado real puede diferir de caso en caso, dependiendo del papel y protagonismo de los delegados.

8 Ámbito: administrativo y político. Este hecho tiene fuertes implicaciones administrativas, en la medida en que serán los nuevos delegados operadores directos de los programas de desarrollo de la presidencia, sin embargo, la dimensión predominante es política, ya que se reconfigura la correlación de fuerzas entre las instituciones ejecutivas.

En la siguiente tabla se concentra la información de los casos documentados. Cada una de las columnas corresponde a cada una de las variables, numeradas del 1 al 8. Cada una de las filas corresponde a cada uno de los casos. La numeración de variables y casos se ha respetado para facilitar la lectura.

Tendencias en la recentralización

Los casos de recentralización han ocurrido durante los periodos de gobierno de Vicente Fox (2000-2006); Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012); Enrique Peña Nieto (2012-2018); y el breve tiempo que ha ocupado el cargo Andrés Manuel López Obrador (2018-2024). Incluso, algunos de ellos se han reeditado en sexenios diferentes al que los originó, como los de política social, política de seguridad pública, política educativa

Cuadro 2. Concentración de variables y casos

Número de variable, según tabla 1								
No. de caso	1	2	3	4	5	6	7	8
1	2004 y 2018	Falta de capacidades de estados y municipios e Incremento de eficiencia operativa o económica	Municipio y estados-Congreso de la Unión; municipio y estados-federación	Formal	Arriba-abajo	De control	Pasivo	Político
2	2006	Incremento de eficiencia operativa y corrupción	Municipio/estados/federación-Congreso de la Unión/partidos políticos	Formal	Congreso de la Unión/partidos políticos.	De transición	Negociación	Fiscal
3	2008	Incremento de eficiencia operativa	Municipio/estados/federación-Congreso de la Unión	Formal	Congreso de la Unión/partidos políticos.	De transición	Negociación	Político, administrativo
4	2010	Falta de capacidades; incremento de eficiencia operativa; corrupción gubernamental	Municipio-estado	Ambas	Arriba-abajo	De control	Pasivo	Administrativo, político y fiscal
5	2013	falta de capacidad, incremento de eficiencia operativa, conveniencia mutua entre cedente y receptor	Municipio-estado	informal	Congreso de la Unión/Partidos políticos	De control	Pasivo	Administrativo, político y fiscal
6	2013, 2018	Incremento de eficiencia operativa y por corrupción en gobiernos estatales.	Estados- federación	Ambas	Arriba-abajo	De control	Conflicto y negociación	Administrativo, político y fiscal

		Número de variable, según tabla 1							
No. de caso	1	2	3	4	5	6	7	8	
7	2014	Corrupción en gobiernos estatales	Estados - Congreso de la Unión (organismo nacional)	Ambas	Congreso de la Unión/ Partidos políticos	De control	Conflicto y negociación	Político	
8	2014	Incremento de eficiencia operativa	Estados/ federación de la Unión	Formal	Congreso de la Unión/ Partidos políticos	De transición	Negociación	Político	
9	2018	Falta de capacidades y corrupción gubernamental en los estados	Estados- federación	Ambas	Arriba- abajo	De control	Negociación	Administrativo, político y fiscal	
10	2018	Falta de capacidades y corrupción gubernamental en los estados	Municipio/ estados- federación	Formal	Arriba-abajo	De control	Negociación	Administrativo y político	

Fuente: elaboración propia.

y convenios de colaboración administrativa entre municipios y estados. La tendencia a la recentralización es sostenida.

Los argumentos esgrimidos en favor de la centralización tienen un especial énfasis en la falta de capacidades de estados y municipios para desempeñarse eficazmente. Aunque impera esta justificación, no se acompaña del reconocimiento de que el arreglo centralista de gran parte del siglo XX propició una atrofia estructural que difícilmente podría ser revertida en dos décadas de políticas descentralizadoras. En consecuencia, la recentralización no se concibe como una estrategia temporal, programada subsidiariamente mientras solventan dichas insuficiencias los gobiernos cedentes.

Por otro lado, los señalamientos de corrupción como causales de recentralización, en los casos del INE, de la política educativa y, particularmente, del Mando Único Policial, han forjado una imagen de gobiernos estatales y municipales con natural vocación para la ilegalidad, sin ofrecer una comparativa rigurosa con las instancias centrales. Los casos que se fundan en el incremento de la eficiencia operativa, como la armonización de la contabilidad gubernamental, escasean.

Ocurre, con o sin fundamento, una campaña que coloca a estados y municipios en estado de incapacidad para afrontar sus responsabilidades y con una fuerte tendencia hacia la corrupción, pero, además, supone superioridad operativa y ética del gobierno federal. Más aún, en los casos en que éste último pierde atribuciones y prerrogativas subyace el reconocimiento de un funcionamiento intergubernamental ineficaz.

La dirección que ha tomado el proceso centralizador es diversa, por un lado, municipio-estado, estado federación, como los convenios de colaboración administrativa y las políticas de salud y educación, que reprueban la gestión del nivel de gobierno más pequeño, por otro lado, en dirección hacia el Congreso de la Unión, el cual, merced a su capacidad normativa, atiende materias comunes con instrumentos jurídicos de aplicación general, como el Código Nacional de Procedimientos Penales o la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Quizá, la crítica más razonable, en términos federalistas, es que la solución a los problemas tiende a la centralización, soslayando el principio de subsidiariedad, pero, además, reeditando fórmulas ineficaces del pasado muy reciente.

El proceso de recentralización se ha apoyado de instrumentos formales como expedición de leyes, acuerdos administrativos o creación de instancias gubernamentales, sin embargo, es recurrente el uso de los medios de comunicación para justificar, antes o después, las medidas tomadas. La informalidad es el correlato de las medidas formales.

El origen de las reformas se encuentra en las instancias centrales, es decir, no se aprecia discusión pública de la cual se deriven convicciones sobre la idoneidad de la recentralización o que sean los gobiernos estatales o municipales los que, conveniente y racionalmente, soliciten que se les libere de funciones que no armonizan con sus posibilidades reales de desempeño.

Los casos de recentralización abordados brindan evidencia de que la estrategia de control es recurrente; no son episodios promovidos desde estados y municipios, se trata del desmantelamiento de las atribuciones ganadas a través de las reformas constitucionales y de las atribuciones transferidas durante el periodo descentralizador de fines de siglo XX. Excepcionales son los casos etiquetados como de transición, de los cuales se puede esperar, luego del impulso del centro, que los gobiernos subnacionales se beneficien por la racionalidad de la medida, como los casos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental o el Código Nacional de Procedimientos Penales.

El escenario predominante para el proceso recentralizador es de negociación. Para casos como el de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Contabilidad Gubernamental y el Código de Procedimientos Penales, la negociación ocurre entre las fracciones parlamentarias predominantes en el Congreso de la Unión, es decir, negociaciones cupulares que, aunque aceptables, dejan sin voz a estados y municipios; en los casos de conflicto, como el de política educativa y los superdelegados, el problema no escala y se resuelve con medidas de compensación que no resuelven la diferencia.

El reflujo del centralismo en México

Quizá, la tendencia más lamentable es que no haya guardabarreras efectivas para detener o discutir sobre el proceso de recentralización. Dicho de otro modo, los actores involucrados directamente (estados y municipios) no representan un foco de resistencia importante; la reacción puede mecerse entre la colaboración y la pasividad.

Los ámbitos administrativo, fiscal y político, se hayan comprometidos en el proceso de recentralización. No sólo se pierden espacio de operación directa en las políticas, también algunos recursos fiscales han iniciado su retorno hacia el centro, pero, lo más significativo, es que el margen de decisión para estados y municipios se está estrechando. Acaso, ocurre una silenciosa reforma estatal en la que el federalismo no obtiene dividendos, por el contrario, la recurrencia al término, como ideal, como estrategia y como reivindicación histórica va perdiendo sentido.

Cobra sentido la reflexión de Casar (2013), quien, al reconocer el estrepitoso fracaso del federalismo, se pregunta por qué los partidos no lo reconvierten en una historia (futura) de éxito: aclarando ámbitos competenciales, fortaleciendo capacidades institucionales, afianzando la transparencia, obligando a la rendición de cuentas e incentivando la competencia entre las entidades federativas.

En la búsqueda de más explicaciones sobre las facilidades que ha encontrado el proceso recentralizador, surge la consideración de que, aunque el periodo que corre del 2000 a la fecha no ha carecido de turbulencias económicas y políticas, no han sido suficientemente profundas como para desestabilizar al régimen y al sistema político.

En efecto, el contexto económico y político no ha sido adverso para los impulsores del proceso recentralizador. De acuerdo con un análisis del periódico *El Financiero* (Usla, 9 de enero de 2019), el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) tuvo la inflación acumulada más baja (27.9 %) de los últimos ocho sexenios (con variaciones importantes); mientras que el de Vicente Fox (2000-2006), fue de 29.8 %; y con Felipe Calderón (2006-2012) alcanzó el 28.5 %.

La información no tendría tanta relevancia si no se le comparara con periodos anteriores. El mismo indicador, inflación acumulada, fue de 226 % con Ernesto Zedillo (1995-2000) y de 139.1 % con Carlos Salinas. En el extremo negativo, el gobierno de Miguel de la Madrid alcanzó 3710 % entre 1983 y 1988.

Por eso puede sostenerse que el periodo de recentralización no ha sido particularmente difícil, en términos de inflación. Cuestión muy sensible en el ánimo social. Los sexenios de entre 2000 y 2018 han visto crecer la desigualdad de la población, sin enfrentar el reproche social significativo, acaso por el desplazamiento gradual hacia la pauperización.

La alternancia política entre 2000 y 2018 muestra un panorama de inicio de sexenios cargados de esperanza (descontando el alto porcentaje de abstencionismo), sin embargo, la popularidad de sus presidentes indica que el término del sexenio es la prueba del ácido de cualquier gobernante. Consulta Mitofsky (2018) reporta que la aprobación con la que han terminado los presidentes ha ido a la baja: Carlos Salinas lo hizo con el 77%; 59% de Vicente Fox; 53% de Felipe Calderón; y 24% de Peña Nieto, sin embargo, el costo no se ha facturado en turbulencias sociales, quizá, lo más grave ha sido la desaprobación y la reorientación del voto.

En términos generales, los sexenios de la recentralización han podido avanzar sin crisis importantes que pudieran poner en riesgo significativo su proyecto de gobierno. Esta interpretación no implica una apología de sus gobiernos, pero si deja ver que había cabida para impulsar muchas de las políticas que fueron tejiendo la atmósfera de la recentralización.

En conclusión, predomina con éxito la visión de los actores del centro que concibe los procesos de descentralización de la década de los años ochenta y noventa como ineficaces, debido a la incapacidad de las instancias receptoras para asumir exitosamente la responsabilidad; así mismo, se observa que ante la ausencia de fenómenos críticos como hiperinflación o inestabilidad política, entre otros, se han emprendido procesos de recentralización con el propósito de incrementar poder y liderazgo en el centro.

El título de este capítulo, *El reflujo del centralismo en México*, cobra sentido, no por los insuficientes casos que aborda, sino porque prevalece una clara tendencia para resolver insuficiencias y limitaciones de la federación mexicana con remedios centralizadores que hace apenas dos o tres décadas, fueron calificados como causas de la debacle estatal.

La zaga centralizadora de este siglo no se reduce a reacomodos administrativos, vale decir, operativos y de poca trascendencia estatal, es, acaso, una trayectoria de poco estruendo que va perfilando a las instancias centrales como las inequívocas alternativas al desastre producido por el localismo despistado. Se trata, pues, de una nueva reforma del Estado que traslapa silencio, condescendencia y colaboracionismo, cuyo fin es encontrar el balance virtuoso en la heroicidad del centro.

Referencias consultadas

- Aguilar, A.; Rodríguez, S. (2017), *Recentralización del impuesto predial y capacidades institucionales en los municipios mexicanos*, Madrid, España, XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Arteta, I. (2018), *Animal político, eliminar intermediarios de programas sociales en los estados, ¿suficiente para acabar con la corrupción?*, <https://www.animalpolitico.com/2018/09/intermediarios-programas-sociales-corrupcion/> [10-02-2019].
- Ballinas V.; Becerril A. (2013), “Rechazan expertos la creación de un instituto nacional de elecciones”, en *La Jornada*, <https://issuu.com/lajornadaonline/docs/diario21062013.pdf-3> [17-10-2018].
- Banco Mundial (2007), *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del estado y la polarización social*, <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/igr-espanol.pdf> [02-11-2018].
- Boisier, Sergio (2004), “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”, en *Eure* 090 (30), 27-40.
- Cabrero, Enrique (2007), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, CIDE y Miguel Ángel Porrúa.

- Cámara de Diputados (2004), *Evolución del gasto público por ramos, 1980-2004*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0312004.pdf> [02-11-2018].
- Cámara de Diputados (2018), *Ley de coordinación Fiscal*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf [19-02-2018].
- Cámara de Diputados (2008), “Iniciativas que expide la Ley general de Contabilidad Gubernamental, suscrita por diputados de diversos grupos parlamentarios”, en *Gaceta Parlamentaria* 2627 (III), <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/nov/20081104-III.html#Ini20081104-1> [15-03-2019].
- Cárdenas, J. (2019), “La iniciativa de reforma constitucional que propone la Guardia Nacional”, en *Revista Jurídica UNAM*, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13081/14574> [28-01-2019].
- Carrasco, Jorge; Dávila, Patricia (2017), *Mando único policial: el modelo fracasado, en proceso*, <https://www.proceso.com.mx/515386/mando-unico-policial-el-modelo-fracasado> [16-12-2017].
- Carreto, B. (2018), “El clientelismo impera en la negociación del presupuesto federal”, en *ADN Político*, <https://adnpolitico.com/congreso/2018/10/23/el-clientelismo-impera-en-la-negociacion-del-presupuesto-federal> [23-10-2018].
- Casar, María Amparo (2013), “Federalismo de utilería”, en *Excelsior*, <https://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2013/10/09/922546> [16-05-2019].
- Cervantes, Jesusa (2019), “Diputados aprueban en comisiones la reforma educativa”, en *Proceso*, <https://www.proceso.com.mx/577002/diputados-aprueban-en-comisiones-la-reforma-educativa> [07-03-2019].
- Consulta Mitofsky (2018), *Evaluación final de gobierno: Enrique Peña Nieto*, <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1091-evaluacion-final-epn> [16-05-2019].
- Cosío, Daniel (1972), *El sistema político mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Cruz, Ángeles; Muñoz, Alma (2018), “López Obrador anuncia inversión de 22 mil 500 mdp al sector salud”, en *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/12/14/lopez-obrador-anuncia-inversion-de-22-mil-500-mdp-al-sector-salud-7714.html> [15-12-2018].

- Cultura Colectiva (2018), ¿Qué es el INEE y por qué AMLO lo *desaparecerá?*, <https://news.culturacolectiva.com/mexico/que-es-el-inee-y-por-que-amlo-lo-desaparecera/> [20-01-2019].
- De la Madrid, Miguel (1982), “Discurso del Licenciado Miguel de la Madrid, candidato del PRI a la presidencia de la República, pronunciado ante los miembros de la Federación de Abogados Mexicanos, en la ciudad de México”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* 5-6.
- Eaton, Dickovick (2004), “The politics of recentralization in Argentina and Brazil”, en *Latin American Research Review* 1 (39).
- Falletti, Tulia (2010), *Decentralization and subnational politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fernández, J. (2018), “La centralización del poder y la seguridad”, en *Excelsior*, <https://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/la-centralizacion-del-poder-y-la-seguridad/1278786> [17-11-2018].
- Fernández, J. (2018), “Superdelegados, los gobernadores y AMLO”, en *Excelsior*, <https://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/superdelegados-los-gobernadores-y-amlo/1280704> [26-11-2018].
- Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Frenk, Julio; Gómez-Dantés, Octavio (2019), “Salud: focos rojos”, en *Nexos*, <https://www.nexos.com.mx/?cat=3411> [15-03-2019].
- Fretes, Cibils V.; Er-Minassian T. (2016), *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gámez, Carlos; Joya, Roberto; Ortiz, María L. (2015), “Una mirada a la Ley General de Contabilidad Gubernamental mexicana”, en *Revista Retos* 2 (9), http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2306-91552015000200003 [15-03-2019].
- García, S. (2014), “Comentario sobre el código nacional de procedimientos penales de 2014”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 141 (XLVII), 1167-1190.
- Gobierno de la República (2014), *Reforma político-electoral*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf [09-10-2018].

- Hinojosa, A. K. (2007), *Avances en apertura presupuestal en México: ¿Relación intergubernamental o participación ciudadana?*, <http://eprints.uanl.mx/3928/1/Apertura%20presupuestal%20Adriana%20Hinojosa%2C%20Karla%20Saenz.pdf> [15-03-2019].
- Hiriart, P. (2019), “El emperador y los superdelagados”, en *El financiero*, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pablo-hiriart/el-emperador-y-los-superdelegados> [01-03-2019].
- Igartúa, Santiago (2013), “El factor Chuayffet”, en *Proceso* 1896, <https://www.proceso.com.mx/335355/gordillo-y-el-factor-chuayffet> [05-03-2019].
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2018), ¿Qué es el INEE?, <https://www.inee.edu.mx/index.php/acerca-del-inee/que-es-el-inee> [17-04-2018].
- Jiménez, Gabriela; Hernández, Enrique; Xantomila, Gabriel (2018), “AMLO anuncia 12 reformas que pondrá a consideración del Congreso”, en *El Sol de Toluca*, <https://www.elsoldetoluca.com.mx/mexico/politica/amlo-andres-manuel-lopez-obrador-anuncia-12-reformas-que-pondra-a-consideracion-del-congreso-por-ser-sus-promesas-de-camapana-en-elecciones-2018-1832692.html> [26-11-2018].
- Maldonado, S. (2014), “Los 39 Municipios dejarán de cobrar predial en 2015”, en *El siglo de Durango*, <https://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/558206.los-39-municipios-dejaran-de-cobrar-predial-en-2015.html> [20-12-2018].
- Medina, Luis (2002), *Hacia el nuevo Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Monroy, J. (2017), “Alistan iniciativa sobre programas sociales”, en *El economista*, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Alistan-iniciativa-sobre-programas-sociales-20171022-0094.html> [18-02-2019].
- Montaño, M. (2016), “CONAGO propone elevar mando único a rango constitucional”, en *El Universal*, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/01/14/conago-propone-elevar-mando-unico-rango-constitucional> [24-01-2017].
- Muedano, M. (2016), “A seis años el mando único opera en el 17.5% de municipios”, en *El Universal*, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/01/8/seis-anos-mando-unico-opera-en-175-de-municipios> [15-02-2016].

- Murra (2014), “Nace INE con la misma estructura del IFE”, en *Milenio*, <https://www.milenio.com/politica/nace-ine-con-la-misma-estructura-del-ife> [17-10-2018].
- Olmeda, Juan C. (2014), “El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en México”, en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 2 (9), 143-164.
- Páramo, Arturo (2018), “López Obrador se reúne con gobernadores en palacio nacional”, en *Excélsior*, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/lopez-obrador-se-reune-con-gobernadores-en-palacio-nacional/1282707> [26-01-2019].
- Plata, José A. (2016), “Implementación de la armonización contable gubernamental en México”, en *El Cotidiano* 198, 27-30, <https://www.redalyc.org/pdf/325/32546809004.pdf> [27-03-2019].
- Rincón, A. (2019), “México: senado aprueba por unanimidad la creación de la guardia nacional”, en *France24*, <https://www.france24.com/es/20190222-mexico-senado-guardia-nacional-lopez> [23-02-2019].
- Rodríguez, Margarita (2019), “Sector salud inicia 2019 con rezagos”, en *El sol de México*, <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/sector-salud-2019-imss-issste-secretaria-de-salud-2868014.html> [02-01-2019].
- Rondinelli, Dennis, Nellis, J.; Cheema, G. (1983), “Decentralization in developing countries. A review of recent experience”, en *World Bank Staff Working Papers* 581 (8).
- Secretaría de Gobernación (2014), “La retracción en la distribución de responsabilidades electorales”, en *Diario Oficial de la Federación*.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2004), “Ley General de Desarrollo Social”, en *Diario Oficial de la Federación*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf [04-02-2019].
- Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2005), *Sistema de información legislativa*, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=1773996&HistoriaLeg=1&Asunto=1770517 [25-02-2019].
- Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2014), *Diario Oficial de la Federación*, <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=03&day=05> [15-02-2019].
- Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2018), *Diario Oficial de la Federación* 30 de noviembre de 2018.

- Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2006), “Decreto por el que se crea la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, en *Diario Oficial de la Federación*, <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2006&month=03&day=30> [15-03-2019].
- Senado de la República (2010), “Oficio con el que remite iniciativa de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta del Senado*, http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2010_10_07/906 [28-02-2010].
- Transparencia Contable Gubernamental (2011), *Problemática de la contabilidad gubernamental en las entidades y municipios de México*, <https://transparenciacontablegubernamental.wordpress.com/2011/08/06/problematika-de-la-contabilidad-gubernamental-en-las-entidades-y-municipios-de-mexico/> [15-03-2019].
- Ugalde, L. C. (2014), *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*, México, EDIMPRO/ SITESA.
- Usla Héctor (2019), “Gobierno de Peña Nieto registra la inflación acumulada más baja en los últimos 8 sexenios”, en *El Financiero*, <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/sexenio-de-pena-nieto-registra-la-inflacion-acumulada-mas-baja-en-los-ultimos-8-sexenios> [16-05-2019].
- Zúñiga, I. (2018) “¿Quiénes son los delegados federales de AMLO?”, en *El Economista*, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Quienes-son-los-delegados-federales-de-AMLO-20181208-0001.html> [18-02-2019].