



Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales

**Centralismo en de/construcción:
De/centralización de la hegemonía a la pluralidad en México**

Tesis que para optar por el grado de
Doctor en Ciencias Políticas y Sociales

Presenta:

Omar Báez Caballero

Tutor principal:

Dr. Khemvirg Puente Martínez. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM

Miembros del Comité Tutor:

Dr. Kent Eaton. University of California, Santa Cruz, US

Dra. Flavia Freidenberg. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM

Dra. Silvia Inclán Osegura. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM

Dr. Miguel Armando López Leyva. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM

Ciudad de México, noviembre de 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	6
Agradecimientos	10
Capítulo 1. De/centralización en el siglo XXI: tendencias contrapuestas.....	11
1.1. Recentralización tras descentralización: el problema	11
1.2. Cómo afecta la política sobre la de/centralización	16
1.3. Por qué importa la de/centralización.....	25
1.4. México en análisis histórico comparado	32
1.5. Delimitaciones y contribuciones	37
1.6. Conclusiones del capítulo.....	39
Capítulo 2. La política de la de/centralización. Teoría y método	41
2.1. El concepto y sus acepciones	41
2.2. Explicaciones próximas y cercanas	56
2.3. El rediseño político de la de/centralización	79
2.4. De/centralización en el tiempo: líneas metodológicas.....	87
2.5. Conclusiones del capítulo.....	101
Capítulo 3. Recentralización presidencial: orígenes, auge y declive	103
3.1. Federalismo en México: coordenadas generales.....	104
3.2. Hiperpresidencialismo: diseño y consolidación.....	112
3.3. Descentralización en el cambio de régimen	129
3.4. Conclusiones del capítulo.....	145
Capítulo 4. Centro renovado: la experiencia democrática	149
4.1. Gobernadores <i>en plenitud del pinche poder</i>	150
4.2. Recentralización por vías nuevas: leyes generales y órganos autónomos	165
4.3. Recentralización para la <i>guerra</i> : ¿hasta dónde, hasta cuándo?	199
4.4. Conclusiones del capítulo.....	208
Capítulo 5. De/centralización en México: conclusiones e implicaciones.....	210
Bibliografía.....	221

GRÁFICOS

Gráfico 1. El centro en los Estados contemporáneos.....	21
Gráfico 2. De/centralización. Dimensiones conceptuales.....	23
Gráfico 3. Federaciones presidenciales en el mundo actual (2018).....	33
Gráfico 4. Recentralización en América Latina: claves analíticas	78
Gráfico 5. Iniciativas presidenciales aprobadas en Cámara de Diputados: 1917-1946.....	120
Gráfico 6. Votos ganador en elecciones presidenciales de México: 1934-2012	135
Gráfico 7. Apoyo legislativo al presidente: 1970-2015	¡Error! Marcador no definido.
Gráfico 8. Aprobación de iniciativas presidenciales en Cámara de Diputados (1988-2012)	144
Gráfico 9. Coordinación partidista presidente-gobernadores: 1988-2012	152
Gráfico 10. Evolución del gasto federal hacia las entidades: 1990-2009	154
Gráfico 11. Ingresos fiscales de las entidades federativas (1975-2015)	155
Gráfico 12. Gobernadores separados del cargo (1934-2018)	161
Gráfico 13. Cambio constitucional en México: 1920-2015	167
Gráfico 14. Reformas al federalismo mexicano: 2007-2015.....	169
Gráfico 15. Aprobación en Cámara de Diputados federal de reformas al federalismo en México: 2007-2015.....	174
Gráfico 16. Reformas con impacto al federalismo (2007-2015): aprobación de congresos locales	178
Gráfico 17. Adiciones constitucionales de facultades legislativas federales	181
Gráfico 18. Leyes generales en México	182
Gráfico 19. Soldados en labores de seguridad en México: 2000-2016	202
Gráfico 20. Bases de Operaciones Mixtas en México: 2006-2016	203
Gráfico 21. Militares en Bases de Operaciones Mixtas en México: 2006-2016...	203

CUADROS

Cuadro 1. Autonomía local: dimensiones, indicadores y fuentes	20
Cuadro 2. Organización de la estructura del Estado en países seleccionados	49
Cuadro 3. De/centralización. Perspectivas analíticas.....	55
Cuadro 4. De/centralización: tradiciones teóricas	63
Cuadro 5. Recentralización en América Latina	70
Cuadro 6. Factores explicativos de la de/centralización.....	86
Cuadro 7. Autonomía local: interrogantes clave.....	93
Cuadro 8. Autonomía local: mediciones ideales.....	94
Cuadro 9. Casos seleccionados: Dimensiones de diferenciación y de control.....	97
Cuadro 10. Marco conceptual-metodológico	100
Cuadro 11. Representación/número efectivo de partidos en México: 1970-2012	138
Cuadro 12. Primera alternancia en las gubernaturas de México: 1989-2016.....	140
Cuadro 13. Cámara de Diputados: porcentaje PRI/cambios relevantes	143
Cuadro 14. Reformas con impacto en el federalismo (2007-2015): Votos en contra en la Cámara de Diputados federal	176
Cuadro 15. Leyes generales en México	183
Cuadro 16. Órganos constitucionales autónomos y semiautónomos en México.	189

Introducción

Durante el transcurso del siglo XXI, distintos países alrededor del mundo han experimentado un vuelco de la descentralización a la recentralización. Esta investigación pretende ayudar a entender los orígenes y características de esta tendencia de cambio en las relaciones intergubernamentales en general y en el federalismo en particular. Hasta ahora, diversos estudios han enfatizado que la *recentralización tras la descentralización* está vinculada estrechamente a sus principales beneficiarios: los presidentes o los representantes del poder ejecutivo en un sentido más amplio. Esto se encuentra en consonancia con la tradición hiperpresidencialista de América Latina y otras regiones. Además, con independencia de la naturaleza del sistema de gobierno o la estructura constitucional del Estado, la recentralización es un proceso asociado con la concentración de poderes en un líder político, lo que usualmente representa un riesgo para el régimen democrático. Sin embargo, en distintas latitudes —Chile, Brasil y México, por ejemplo— se han documentado procesos de recentralización donde los presidentes ocupan un lugar menos protagónico, ya que sus principales promotores han sido la sociedad civil, la oposición partidista o las autoridades locales. ¿Cómo afecta la acción de diferentes coaliciones promotoras sobre la recentralización? Más ampliamente, ¿cómo influye la política sobre la de/centralización?

Las preguntas invitan a volver sobre una asignatura central para la Ciencia Política: la distribución de poder entre los diferentes niveles institucionales del sistema político. Este fenómeno, condensado en la fórmula *de/centralización*, tiene serias repercusiones sobre la gobernanza democrática, la legitimidad política, la prestación de servicios públicos, la relación del Estado con la ciudadanía y los equilibrios entre los poderes estatales, entre otras cuestiones. En su acepción más básica, *de/centralización* indica que *a mayor cantidad de toma de decisiones autónomas por parte de las autoridades locales corresponde mayor descentralización, y viceversa*. La *de/centralización* es conceptualmente ambigua, relacional y simplificadora de la complejidad de las relaciones

intergubernamentales, pero ofrece un marco para el análisis de la distribución del *poder*—recursos, competencias, autoridad— entre diferentes niveles institucionales de los sistemas políticos, en sus dimensiones fiscal, administrativo y político.

Con base en el análisis histórico comparado de la de/centralización en México —federación presidencial situada en América Latina, región a su vez privilegiada para el estudio de la descentralización y la recentralización— esta investigación esencialmente reitera que las reglas del juego y la acción política afectan ampliamente sobre los resultados. Según la experiencia de México moderno (1917-2015), en un régimen autoritario el proceso de cambio, lo mismo a la recentralización que a la descentralización, corrió por cuenta de una coalición gobernante mayoritaria que, en su objetivo estratégico, procuró dar cauce a los proyectos presidenciales. En contraste, la de/centralización en democracia está en relación no solo con el apalancamiento presidencial, sino la división vertical de poderes y la federalización del sistema de partidos. En este sentido, esta investigación sostiene que *mayor pluralismo en las coaliciones promotoras de la recentralización repercute sobre un diseño institucional con mayor dispersión de poder entre las autoridades centrales (poderes y órganos constitucionales)*.

Para sostener su argumento, esta investigación se desarrolla en cinco capítulos, en una *estructura unificada* con la siguiente disposición: problema e hipótesis, método, resultados y conclusiones (Perry, 1996). Así, el CAPÍTULO 1 está dedicado a las bases de investigación: problema, hipótesis de trabajo, marco teórico-conceptual, justificación y contribuciones de la investigación. En el CAPÍTULO 2 es revisada la literatura relevante con el propósito de enfrentar conceptualmente la fórmula de/centralización, detectar sus principales teorías explicativas, enmarcar el problema de investigación y presentar el marco metodológico para reconocer la influencia de las coaliciones políticas sobre la de/centralización. Con elementos definitorios del juego político —régimen político, apalancamiento presidencial, división vertical del poder y federalización partidista—es desarrollado un marco basado en coaliciones políticas contrapuestas: *coaliciones mayoritarias unipartidistas en autoritarismo* versus *coaliciones consensuales pluripartidistas en democracia*. Los casos se presentan precisamente desde las diferencias que hacen

relevante el estudio histórico-comparado. Tras una breve síntesis de la experiencia federalista en México, donde la recentralización y la descentralización han ocurrido en arreglos políticos contrapuestos, este capítulo concluye con la descripción de los métodos para la recolección de datos.

En la primera parte del CAPÍTULO 3 son revisados los orígenes y el desarrollo temprano del federalismo en México, no solo para contextualizar sino para contrapesar algunas ideas extendidas, aunque incorrectas, entre los saberes convencionales sobre el tema: que el federalismo mexicano es una (mala) copia del federalismo estadounidense, que su característica más durable es la centralización y que el presidente ha sido siempre el jugador predominante.

Luego del marco contextual general, los CAPÍTULOS 3 y 4 están dedicados a la presentación de resultados, por medio de una narración que combina el desarrollo cronológico de los acontecimientos con el orden de las variables señaladas: régimen político, apalancamiento presidencial, división vertical de poderes y federalización del sistema partidista. En primer lugar, es analizado el régimen autoritario que perduró en México durante buena parte del siglo XX y que lo convirtió en un caso arquetípico de la concentración superlativa de poderes en el presidente de la República. El capítulo cierra con la descentralización desatada durante las últimas décadas del siglo XX, en paralelo con la democratización del régimen y el cambio económico estructural.

La primera parte del CAPÍTULO 4 está dedicada a la creciente autonomía e influencia política de los gobernadores, en contraste con la relativa pérdida de poderes presidenciales. A continuación, es analizado un conjunto de cambios constitucionales que señalan una tendencia hacia la recentralización, aunque con elementos relativamente novedosos debido al pluralismo que convergió en el diseño institucional: leyes generales y órganos constitucionales autónomos. Esta transformación, a su vez, es ligada a la *guerra* contra el crimen organizado y la recentralización en materia de seguridad pública, lo cual es abordado en la parte final de este capítulo.

En el CAPÍTULO 5 son analizadas las principales similitudes y diferencias mostradas en la autonomía local durante la trayectoria histórica del federalismo en

México, con énfasis en el contraste entre la recentralización posrevolucionaria y la recentralización vista en años recientes. Durante las primeras décadas de este siglo, marcadas por la democratización, la violencia ligada al crimen organizado y el acelerado cambio institucional, en México se encuentra una *nueva* recentralización basada en dos ejes. Por un lado, intervenciones policiaco-militares de las fuerzas federales, bajo la conducción del ejecutivo, en distintas entidades y municipios con el objetivo de enfrentar al crimen organizado y resguardar la seguridad pública. Por otro lado, un conjunto reformista impulsado por coaliciones consensuales (o al menos por mayorías calificadas formadas por las principales fuerzas políticas nacionales) que significó menoscabar la autonomía local *vis a vis* los poderes centrales. Sin embargo, en esta investigación es subrayado que estos cambios recentralizadores no solo ni principalmente beneficiaron al presidente de la República —como sucedió en el pasado autoritario—, sino que *recrearon el balance de poderes y la integración de autoridades centrales, a través del fortalecimiento del poder legislativo federal; la expedición de un conjunto de principios constitucionales rectores y legislaciones generales; y la multiplicación de órganos constitucionales autónomos de alcances nacionales en materias sustantivas de política pública*. Finalmente, la investigación lleva a subrayar formas relativamente novedosas de integración del *centro* en el federalismo y las relaciones intergubernamentales, particularmente en democracias recientes como la mexicana.

Agradecimientos

En un fandango, el músico Raúl Rodríguez refleja la aventura que significó para mí esta investigación y, más ampliamente, los estudios de doctorado: *Cuanto más navego, más grande es el mar, más lejos la tierra, más jondo el cantar...*¹ En este *navegar*, para seguir con la imagen, encontré el respaldo incondicional de muchos. En primer término, agradezco a los miembros del Comité Tutor; a Khemvirg Puente por su confianza incondicional; a Flavia Freidenberg por su insistencia en la búsqueda de nuevas rutas; a Silvia Inclán por sus revisiones detalladas; a Miguel Armando López Leyva por sus críticas siempre razonadas y constructivas; a Kent Eaton por su invaluable guía y apoyo crítico. A lo largo de cursos, seminarios y coloquios, recibí atinadas observaciones de colegas estudiantes, agradezco particularmente a Gabriela Cantú, Paulina Arredondo, Esther Martínez, Macarena Machín y Antonio Sevilla. Un enorme apoyo para la organización de datos fue Francisco Mendoza Nava. Agradezco también a los colegas de Grupo Consultor Interdisciplinario: Alfonso Zárate Flores, Roberto Hernández López, Eduardo Camacho y, de manera particular, Cosme Ornelas Mendoza, quien conoció esta investigación desde sus orígenes. Agradezco también las observaciones de mi tío Luis Hernández. Al último y más importante: a Verónica le agradezco su amor, comprensión y paciencia, ya que esta investigación nació y creció junto con nuestros hermosos hijos. A ellos, Omar y Romina, dedico este esfuerzo. *Ars longa, vita brevis.*

¹ Véase: <https://www.raul-rodriguez.net/letras>, abril de 2019.

Capítulo 1. De/centralización en el siglo XXI: tendencias contrapuestas

Uno de los mayores temas en el análisis político moderno es el reparto de poder entre los diferentes niveles institucionales del Estado. A grandes trazos, a finales del siglo XX cobró vigor la investigación en torno a la descentralización, mientras que más recientemente los estudiosos buscan entender la recentralización. Esta investigación se suma a los esfuerzos por comprender la *recentralización tras la descentralización*, es decir, busca entender las tendencias de cambio experimentadas recientemente en las relaciones intergubernamentales y el federalismo.

En este Capítulo 1 son presentadas las bases de la investigación. El primer apartado ahonda sobre el problema y presenta la hipótesis de trabajo. El segundo apartado consigna las partes sustantivas del marco teórico-conceptual para el análisis de la de/centralización, concepto detallado en este mismo espacio. El tercer apartado subraya la relevancia del estudio actual de la de/centralización. A continuación, es presentada una síntesis de la metodología empleada para el tratamiento de los datos. Las contribuciones y limitantes de la investigación cierran este capítulo inicial.

1.1. Recentralización tras descentralización: el problema

Uno de los rasgos compartidos por los sistemas políticos de América Latina es el presidencialismo. Por tanto, la realidad política de la región sería casi imposible de entender sin la presencia de los presidentes *fuertes*, es decir, los representantes del poder ejecutivo nacional que han tenido la capacidad de poner su propio sello sobre las políticas públicas (Mainwaring & Shugart, 2002). Esta condición, más allá de reiterar lo obvio, es destacable en algunos de los recientes procesos de *recentralización tras descentralización*: Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia —por mencionar los exponentes más notorios del *Socialismo del siglo XXI*— fueron presidentes que, con un discurso ideológico

en contra de la descentralización “neoliberal” y un amplio respaldo político y social, mermaron la autonomía de las autoridades locales en su propio beneficio (Eaton, 2013).

El vínculo presidentes-recentralización es entendible a la luz de la tradición hiperpresidencialista de América Latina. Además, un rasgo sobresaliente de los procesos de recentralización más conocidos en el mundo contemporáneo es que, más allá de la naturaleza del régimen de gobierno o la estructura constitucional del Estado, se trata de procesos de cambio asociados con la concentración de poderes en liderazgos fuertes, por ejemplo, Rusia durante la presidencia de Vladimir Putin, Turquía bajo el liderazgo de Recep Erdoğan, Venezuela con el presidente Hugo Chávez, Ecuador bajo el mandato de Rafael Correa o China guiada por Xi Jinping (Akilli & Akilli, 2014; Dickovick & Eaton, 2013; Eaton, 2013; Gel'man & Ryzhenkov, 2011; Shirk, 2018).

Sin restar importancia a lo anterior, cabe resaltar un fenómeno adyacente que merece mayor atención: *procesos de recentralización donde el presidente de la República no es el principal impulsor ni beneficiario*. En Brasil, Chile, México y otros países de América Latina se ha advertido que la recentralización tras la descentralización, al menos en alguna porción, fue impulsada en forma decidida no solo por los presidentes, sino por fuerzas de oposición partidista, la sociedad civil organizada o las autoridades locales (Dickovick & Eaton, 2013; Eaton & Dickovick, 2004). Esta investigación pretende, precisamente, *entender los efectos de la acción de diferentes coaliciones políticas sobre la recentralización y, en un sentido más amplio, entender la acción política de actores relevantes —presidentes, legisladores, gobernadores— sobre las tendencias de cambio en el federalismo y las relaciones intergubernamentales*.

Una cuestión central en la investigación es señalar *dónde* y *cómo* puede ser detectado el cambio entre la dispersión y la concentración del poder en las autoridades centrales del Estado *vis a vis* las autoridades locales (Bolgherini 2014: 195). Además, el vuelco en las tendencias puede guardar diferencias en extensión, naturaleza y calidad, en consonancia con contextos políticos y trayectorias históricas particulares (Dickovick 2011b: 1). El *centro* del Estado es igualmente

relevante para la investigación, ya que su existencia es condición *sine qua non* para ambos fenómenos (Mueller, 2015: xix). En este sentido, es de llamar la atención que una parte sobresaliente de estudios sobre la descentralización, así como la más reducida literatura sobre la recentralización, concibe que *el centro y el presidente de la República son prácticamente sinónimos*.² Bajo este entendimiento, el presidente/jefe de Estado/poder ejecutivo nacional resulta la personificación del *centro* del Estado, así como el principal impulsor y beneficiario de la recentralización. Pero la recentralización tras la descentralización exige ir *más allá del presidente*. Con ese fin es presentado un estudio comparado de casos identificados en la trayectoria de México, una de las veinticuatro federaciones en el mundo y una de las siete federaciones que además es presidencial.

México comparte también el presidencialismo con el resto de los países de América Latina,³ a su vez, una región privilegiada para el análisis de la de/centralización, ya que en décadas pasadas acogió no solo la descentralización en grado superlativo (Tulchin & Selee 2004; Dickovick 2011; Faguet 2012), sino entró en una pronunciada tendencia hacia el reformismo y la experimentación institucional (Freidenberg & Dosek, 2015; Levitsky & Murillo, 2012; Negretto, 2015).

La reciente recentralización en México y otros países de América Latina llegó luego de décadas en las que la gobernanza democrática encontrara cada vez más resortes fuera de la esfera presidencial, en buena medida como consecuencia de la descentralización, en convergencia con procesos de liberalización económica y democratización política. En estos casos, la erosión del ejecutivo en tiempos recientes significó ubicarlo como un poder entre otros, es decir, poderes ejecutivos acotados, debilitados o simplemente *menos* poderosos que antaño compartieron (o comparten) el escenario con legislaturas, cortes, autoridades locales, órganos autónomos y otros actores públicos y privados (Salazar Ugarte, 2017; Samuels &

² A este respecto, resulta elocuente la conceptualización del “balance de poder intergubernamental” elaborada por Falleti (2003: 3): “El poder relativo de los ejecutivos locales con respecto al ejecutivo nacional”. Todas las traducciones textuales del inglés al español son responsabilidad del autor de esta investigación.

³ Aunque en la región existen modalidades diversas de arreglos presidencialistas. Véase, por ejemplo, Chasqueti (2001).

Shugart, 2011). En el papel al menos, estos presidentes *débiles* inicialmente enfrentaron dificultades para avanzar su agenda política, ya que carecieron de apoyo mayoritario en las legislaturas (Chasquetti, 2008; Eaton, 2012; Lanzaro, 2001). En los últimos años se encuentra *algo más que presidentes* en América Latina (Mezey, 2011). No obstante, es de subrayarse que la acción manifiesta de actores diferentes a los presidentes —oposición partidista, organizaciones civiles independientes, gobiernos locales— que tiene como resultado la recentralización resulta un fenómeno escasamente explorado en los estudios políticos.

Una buena parte de las investigaciones hasta ahora han asumido la recentralización como un proceso de traslado de poder de niveles locales al nivel central impulsado básicamente por su principal beneficiario: el presidente de la República. Este entendimiento es sustantivo, ya que señala la concentración del poder en forma decidida, en el mismo lugar o en “la misma mano” (Tocqueville, [1835] 1957). No obstante, ha quedado rezagado el estudio de la acción de los actores que más allá del presidente han impulsado decisivamente el fortalecimiento de las autoridades centrales *vis à vis* las autoridades locales. En Chile, por ejemplo, la sociedad civil se movilizó para demandar, en contra de las preferencias del gobierno nacional, la recentralización de los servicios educativos, descentralizados en alto grado. En México, los gobernadores han requerido en sus territorios, sobre todo desde finales de 2006, la intervención de las fuerzas federales de seguridad, bajo el mando del presidente de la República, debido a la reconocida debilidad institucional local para enfrentar al crimen organizado. Teniendo en cuenta lo anterior, los estudios politológicos se beneficiarían al poner atención en las variadas *fuentes* de las que puede emerger *un centro más dominante* (Dickovick & Eaton, 2013: 13). Así, la presente investigación plantea estudiar la recentralización *más allá del presidente*, encarar el relativo vacío que existe en la literatura académica respecto a la acción de diferentes actores sobre la recentralización, bajo las interrogantes siguientes:

¿Cómo afecta la acción de diferentes coaliciones políticas sobre la recentralización? Más ampliamente, ¿cómo influye la acción política sobre la de/centralización?

La respuesta de esta investigación sostiene que las reglas del juego y la acción política afectan decididamente sobre la de/centralización, ya que esta no es una mera enunciación constitucional o una cuestión estadística, sino un reparto del poder que envuelve pactos y alineaciones políticas contingentes, esto es, disputas políticas por la readecuación de las reglas institucionales que delimitan la autoridad política y la capacidad de gobernar de los diferentes niveles de gobierno de un mismo sistema político.

Un cúmulo de trabajos han mostrado *cuándo* y *cómo* los arreglos institucionales afectan los procesos de cambio institucional, por ejemplo, el predominio de un partido o la existencia de un claro pluralismo político en la competencia y en la distribución de los cargos públicos plantea dinámicas diferentes que afectan al tipo y calidad del régimen político existente (Downs 1992 [1957]; Lijphart, 2000; Sartori, 2005 [1992]; Schattsneider, 1964 [1941]). Con ese aliento, esta investigación sigue la indagatoria: la composición de las coaliciones promotoras —mayoritarias o consensuales en sus extremos— tiene la posibilidad de reflejarse sobre las modalidades de concentración de poder en el centro del federalismo y las relaciones intergubernamentales. Así, la hipótesis central es la siguiente: *a mayor pluralismo en las coaliciones promotoras de la recentralización, mayor dispersión de poder entre las autoridades centrales (poderes y órganos constitucionales).*

Esta hipótesis, que enfatiza teorías político-institucionales en detrimento de teorías socioculturales y teorías estructurales, es sometida a prueba mediante un estudio histórico comparado de la de/centralización en el desarrollo de México moderno; es decir, el análisis recorre los cambios más significativos sufridos en el federalismo mexicano de 1917 a 2015.

Con dicha base empírica, esta investigación explica *cómo* en un régimen autoritario la de/centralización fue diseñada fundamentalmente por una coalición mayoritaria gobernante que asumió la recentralización y la descentralización como opciones de diseño institucional fundamentalmente para la consecución de los proyectos presidenciales. En contraste, en un régimen democrático se encontraron una pluralidad de actores en el procesamiento de la de/centralización, de acuerdo

con el apalancamiento presidencial, la división vertical de poderes y la federalización del sistema de partidos.

1.2. Cómo afecta la política sobre la de/centralización

El examen de la *recentralización tras la descentralización* impulsa a estudiar el *centro* en el federalismo y las relaciones intergubernamentales, así como ambas tendencias de cambio. Para ello, esta investigación se vale de un marco analítico basado en la autonomía local. Este es un concepto común, como señala Dickovick (2011: 3), para mediciones e indicadores cuyo parámetro es simple: *la autonomía incrementa con la descentralización, mientras que disminuye con la recentralización*.

La autonomía local es un concepto básico en estudios clásicos y recientes sobre la descentralización y la recentralización (p.e. Dickovick, 2011a; Elazar, 1987; Hooge, Marks, & Schakel, 2010; Manor, 1999). Por tanto, cabe señalar que en esta investigación se entiende por autonomía local *la capacidad de las autoridades locales para tomar decisiones de política pública de forma independiente a las autoridades centrales*. Esta definición implica la equivalencia del poder con la noción de autonomía (Dardanelli, Kincaid, Fenna, Kaiser, & Lecours, 2016). Además, hace eco de la definición de “sistema federal” acuñada por Riker (1964: 5): *Un gobierno de la federación y un grupo de gobiernos de las unidades miembros, donde los dos tipos de gobiernos gobiernan sobre el mismo territorio y personas y cada tipo de gobierno tiene la autoridad de tomar ciertas decisiones independientemente del otro*.

La autonomía local presenta tendencias opuestas de un mismo continuo recentralización/descentralización. En los términos más básicos, el reparto de poder entre el centro y la periferia del Estado señala que a mayor cantidad de toma de decisiones autónomas por parte de las autoridades locales corresponde mayor descentralización, y viceversa.

La de/centralización es una de esas construcciones conceptuales que en ciencias sociales, según estudiosos como Heywood (2000: 237-240), sirve para

referirse a las relaciones existentes entre diferentes niveles institucionales de un sistema político bajo nociones que no resultan particularmente polémicas o “esencialmente disputadas” (Gallie, 1956). Sin embargo, las definiciones adoptadas por los investigadores respecto a esta fórmula distan de ser uniformes. Más aún, los términos *centralización*, *descentralización* y *recentralización* frecuentemente se usan de manera corriente, sin siquiera una definición mínima.

Es probable que estos conceptos —por separado y en conjunto— tengan un entendimiento general a partir del contexto en el que se inserten. No obstante, sus atributos precisos brillan por su ausencia. En ese sentido, mantiene resonancia la queja hecha por Alexis De Tocqueville hace casi dos siglos: “La centralización es una palabra que se repite sin cesar en nuestros días, y de la que nadie, en general, trata de precisar el sentido” (1957 [1835]: 97).

La de/centralización bien podría tratarse como una “categoría epistémica”, ya que sus contenidos son diversos. Al igual que otros conceptos, como poder, conflicto o masa, de/centralización puede formar parte de *corpus* teóricos disimiles (Zemelman, 2005: 69). Recentralización y descentralización son referencias extendidas en distintas disciplinas —economía, administración pública, geografía, ciencia política, entre otras—, por tanto, son usadas en un sinnúmero de formas y en contextos significativamente diferentes (Conyers 1984: 187). En este sentido, son referentes descriptivos y clasificatorios; útil para delinear aspectos de la organización interna de cualquier sistema, al igual que sucede con los conceptos de integración, diferenciación e interdependencia (Young, 1972).

Por otro lado, los conceptos alrededor de la existencia de un *centro* en los sistemas políticos contemporáneos —descentralización y recentralización— enfrentan críticas sobresalientes, sobre todo porque implican una simplificación jerárquica de las relaciones intergubernamentales y el federalismo (p.e., Elazar 1987). Adicionalmente, la distribución de poder entre los distintos niveles institucionales de un sistema político —el fenómeno general— adolece de una referencia unívoca en la literatura. Esta carencia de un término que aglutine ambos polos es resentido en el análisis (Fesler 1974: 258). Frente a ello, algunos estudiosos han optado por la fórmula *(des)centralización* (Mueller 2015) o, en su

defecto, *de/centralización* (Dardanelli et al., 2016). En esta investigación es retomada la última propuesta para referir el fenómeno general (*de/centralización*), mientras que *descentralización* y *recentralización* son usados en referencia a la tendencia de cambio hacia la dispersión y, por otro lado, a la concentración del poder en las autoridades centrales *vis a vis* la autonomía de las autoridades locales.

La *de/centralización* es una fórmula que puede ser replicada en la comparación entre distintos sistemas o países, ya que cada sistema político, de hecho, cada sistema social que utiliza el territorio como un elemento estructural para su organización jerárquica, puede ser caracterizado por su grado de *de/centralización*: un sistema es centralizado si todo el poder político se localiza y es ejercido por el centro, mientras que lo contrario refiere a la *descentralización* (Blondel, 1972; Dardanelli, Kincaid, Fenna, Kaiser, & Lecours, 2015; Mueller, 2015). Los sistemas descentralizados son aquellos en los cuales las entidades centrales juegan un rol menor, y al revés.

La *recentralización*, al igual que la *descentralización*, indica un *proceso político* que abarca periodos históricos relativamente largos, involucra decisiones políticas y, en consecuencia, no es inevitable ni irreversible (Montero & Samuels, 2004: 7). La noción de proceso indica una tendencia de cambio en un periodo de tiempo. Con esta lógica, vale la pena diferenciar entre *condición estática*, *proceso dinámico* o *tipo ideal* (Fesler 1965: 536). Esto permite una segmentación analítica básica. Lo primero refiere el balance del poder intergubernamental en cualquier punto del tiempo y permite una comparación en un momento dado de distintos grados de *recentralización/descentralización* entre unidades espaciales (Estados nacionales, por ejemplo). Mientras que lo segundo indica el proceso marcado por los cambios en la distribución de poder entre los gobiernos central y periféricos, es decir, opera como un referencia de cambio: el tránsito de una situación de *t* a una situación de *t+1* (Mueller 2015; Dardanelli et al. 2015). En esta investigación es perseguida la *de/centralización dinámica*, esto es, el análisis recae sobre los procesos de cambio de la autonomía local.

La *de/centralización dinámica* opera en el marco del federalismo y las relaciones intergubernamentales para referir un proceso de cambio político que

involucra la distribución del poder entre las autoridades centrales y locales del Estado. Pero el objeto de estudio en la de/centralización no es propiamente el Estado, advierten Montero and Samuels (2004: 13), sino *la evolución dinámica de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales*. En términos sucintos, las federaciones usualmente están sujetas a interacciones con tres niveles de gobierno: federal (nacional), local (municipal) e intermedio (provincial), mientras que en los sistemas unitarios las interacciones son protagonizadas por dos niveles (nacional y local). La de/centralización plantea una línea analítica de la organización territorial de los sistemas políticos contemporáneos, lo mismo aquellos que tienen estructuras federales que estructuras unitarias, autonómicas, regionales o confederales.

La de/centralización, por otro lado, es un proceso político *multidimensional*, es decir, involucra decisiones políticas en un periodo identificable del tiempo en torno del contenido e instrumentación de distintos tipos de medidas: políticas, fiscales y administrativas. *Grosso modo*, las transferencias políticas suponen modificaciones en la competencia electoral y la representatividad de las autoridades locales, así como el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana; las transferencias fiscales implican algún tipo de redefinición en la asignación de los recursos presupuestales del Estado, con el objetivo de ampliar o disminuir las porciones correspondientes a los distintos niveles de gobierno; las transferencias administrativas refieren modificaciones en torno a prerrogativas y responsabilidades en la provisión de servicios básicos e infraestructura, así como el diseño e implementación de políticas públicas entre los diferentes niveles institucionales.

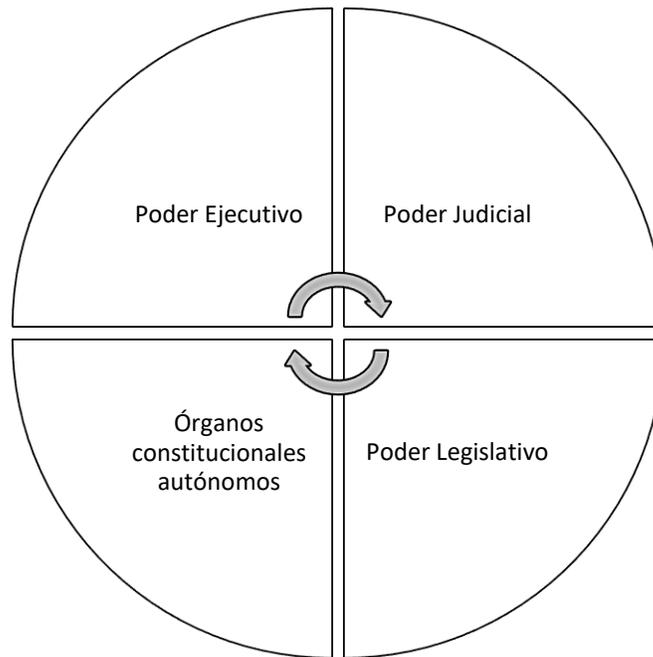
Cuadro 1. Autonomía local: dimensiones, indicadores y fuentes

Dimensión	Indicadores	Fuentes
Administrativa	Competencia constitucional sobre políticas públicas	Decretos de reforma constitucional, legislación secundaria, acuerdos intergubernamentales, solicitudes de acceso a la información
	Control central sobre políticas públicas	
Política	Autoridades locales y autoridades con capacidades generales: mecanismos de nombramiento, remoción y sanción	Estadística electoral, diario de debates legislativos, seguimiento hemerográfico
Fiscal	Gasto local en relación con el gasto total	Presupuestos públicos nacionales, resultados de fiscalización de las cuentas públicas, estadística nacional
	Recaudación local en relación con la recaudación total	
	Reglas y mecanismos de control central sobre presupuesto local	

Elaboración propia

Además de seguir la pista de la autonomía local, esta investigación pretende dar un paso adicional en el estudio de la variable dependiente al desagregar el *centro* del Estado en el marco del federalismo y las relaciones intergubernamentales. La de/centralización ocurre en sistemas políticos compuestos, es decir, las ramas ejecutiva, legislativa y judicial y, en su caso, los órganos constitucionales autónomos, constituyen, cada una, un sistema separado, así que el grado de de/centralización de cada uno puede ser diferenciado. Las ramas ejecutiva, legislativa y judicial y, cada vez con mayor relevancia, los órganos constitucionales autónomos, tienen porciones de autoridad estatal, esto es, dentro de un sistema político *compuesto* diversos atributos son repartidos entre diferentes poderes y niveles, por ejemplo, la autoridad para tomar decisiones de política pública o la autoridad para designar funcionarios o la asignación de los recursos fiscales (Treisman 2002: 3-5).

Gráfico 1. El centro en los Estados contemporáneos



Elaboración propia

El reparto de autoridad en el centro —representado llanamente en el gráfico anterior— adolece de una explícita connotación geográfica o territorial, pero importa en la medida que indicaría diferentes tipos de *recentralización horizontal*, es decir, la concentración de competencias y recursos en diferentes instituciones centrales. La asignación de autoridad en el centro importa, de acuerdo con Kollman (2013), para conocer el *grado de concentración del poder y las consecuencias para la gobernanza*. Nada más, nada menos. El centro, en este entendido, no solo es ocupado por el ejecutivo, sino por los otros poderes y órganos con jurisdicción sobre todo el territorio del Estado. Cabe por tanto distinguir entre *recentralización ejecutiva*, *recentralización legislativa*, *recentralización judicial* y *recentralización asignada cuando corresponde a órganos autónomos constitucionales*.

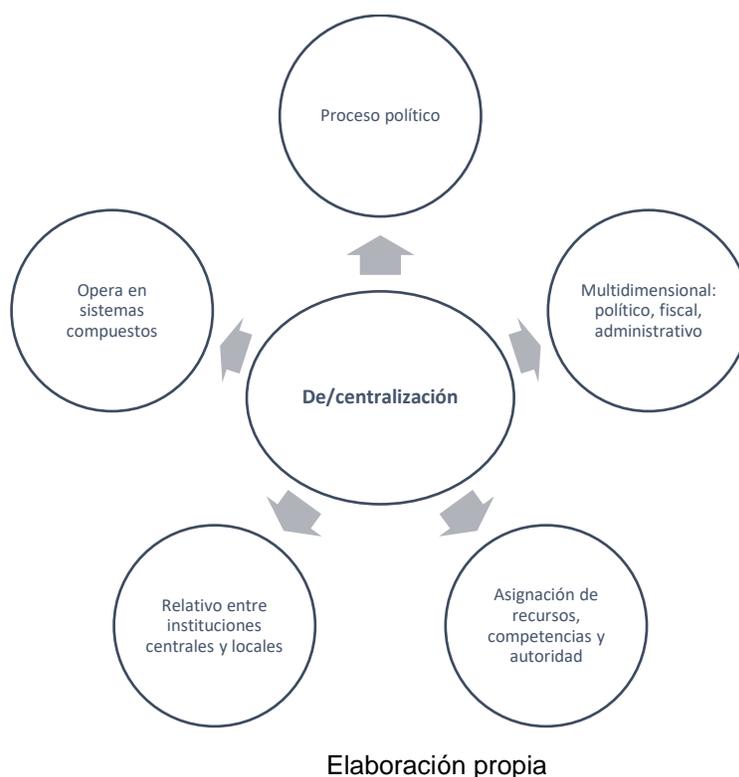
Las variantes —definidas por la asignación de poderes en las distintas instituciones centrales— portan diferentes efectos sobre el régimen democrático. Siguiendo la misma argumentación (Kollman, 2013), la concentración de poderes en el ejecutivo federal tiende a reducir la representación de las autoridades locales

en las decisiones generales y a convertirse en una fuente de inestabilidad para la democracia a partir del predominio excesivo del ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los gobiernos locales. Mientras que la concentración en la legislatura nacional tendería a asegurar que las subunidades retengan voz en las decisiones.

La recentralización favorecería a las autoridades centrales en detrimento de la autonomía local. Pero esta redistribución no se limitaría a cambios que revierten políticas previamente descentralizadas. Con la recentralización, las autoridades nacionales de gobierno no solo *recuperan* recursos y prerrogativas que estaban en manos de las autoridades locales como resultado de la descentralización ocurrida con anterioridad, sino que las autoridades nacionales de gobierno asumen *nuevos* recursos y prerrogativas con el propósito de limitar las decisiones autónomas de las autoridades políticas locales.

Cabe señalar que el entendimiento más socorrido en la literatura es el que limita la recentralización a la reversión de la descentralización. Uno de los significados del prefijo *re*, en efecto, es de *vuelta* o *regreso*. En ese sentido, la *recentralización* es definida como la “serie de cambios diseñados para revertir reformas previas que expandieron la autonomía subnacional” (Eaton & Dickovick 2004: 94. También Olmeda 2014: 146-148). Sin embargo, en esta investigación entiendo que la recentralización es más que la reversión de la descentralización. Algunas de las recientes experiencias de recentralización en América Latina sugieren que el balance de poder intergubernamental favorece a las autoridades nacionales no solo mediante la reversión de la descentralización, sino mediante nuevos mecanismos y estrategias que refuerzan la posición del gobierno central sobre las autoridades regionales (Dickovick & Eaton, 2013). Este entendimiento, en suma, resulta trascendente para entender de mejor manera las formas en que la recentralización y la descentralización repercuten sobre el balance de poder en las relaciones intergubernamentales, la autonomía local y la configuración del centro del Estado.

Gráfico 2. De/centralización. Dimensiones conceptuales



En la organización territorial, los sistemas políticos contemporáneos mezclan elementos de descentralización y recentralización; esto es, entre los dos polos del *continuum* residen experiencias múltiples de las relaciones entre las instituciones centrales y las instituciones locales del Estado (Musella 2011: 973). En esta investigación enfatizo la descentralización y la recentralización como procesos de cambio político e institucional en la asignación de competencias y recursos del Estado, con impactos en la autonomía local, el sistema de relaciones intergubernamentales y la configuración del centro del Estado. Cada uno de estos ejes —que denomino sistémico, periférico y central— son examinados en el CAPÍTULO 2 con el propósito de perfilar la variable dependiente de esta investigación.

La de/centralización envuelve pactos y alineaciones políticas contingentes. La tesis central de esta investigación sostiene que la de/centralización se ve influenciada por lo que sucede con el régimen político, el apalancamiento presidencial, la división vertical de poderes y la federalización del sistema de partidos. También en el CAPÍTULO 2 profundizo sobre las mediciones e indicadores

de cada una de estas variables independientes, cuyas definiciones son las siguientes:

El concepto *régimen político* es uno de los más socorridos en los estudios políticos relacionados con las transiciones desde autoritarismos y los procesos de consolidación democrática, los colapsos de las democracias y la naturaleza de los regímenes autoritarios. Así que valga señalar que en esta investigación *régimen político* es un concepto usado para referir el conjunto de reglas procedimentales que determinan: 1) el número y tipo de actores que pueden tener acceso a los principales cargos gubernamentales, 2) los métodos de acceso a tales cargos o puestos, y 3) las reglas que se siguen en la formulación de decisiones públicas coyunturales. El cúmulo de reglas puede ser formal o informal, explícito o no especificado (Munck, 2006: 241).

En contraste con un régimen autoritario, las democracias contemplan “la libertad para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho de gobernar” (Linz 2003: 226). En otras palabras, las democracias suponen una competencia abierta y verificable entre grupos diferentes que buscan ganarse el apoyo de los ciudadanos para ejercer las funciones de gobierno. Esto implica que un solo grupo (partido) en competencia política y, por tanto, en las funciones de gobierno está imposibilitado para dar vida a una democracia (Sartori, 2005). En la práctica, como sugiere Robert Dahl (1989: 13-23), los regímenes democráticos —poliarquías, según el autor— pueden ser identificadas por la existencia de garantías institucionales para el ejercicio de libertades de asociación, de expresión y de voto; elegibilidad para el servicio público; derecho para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo; diversidad de fuentes de información; elecciones libres e imparciales; e instituciones que garanticen que la política de gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencias.

El *apalancamiento presidencial* es entendido como la capacidad de los poderes ejecutivos para poner su propio sello sobre las políticas públicas, a partir

de las capacidades que les otorga la constitución y por su posición partidista (Mainwaring & Shugart, 2002: 20-21). Por otro lado, la *división vertical del poder* refiere el grado de separación partidista entre las autoridades centrales y las autoridades locales (Colomer, 2007: 181). Finalmente, *descentralización partidista* refiere el control sobre importantes recursos —nominaciones, financiamiento de campañas y puestos futuros— al interior de las organizaciones que conforman el sistema de partidos nacional. La descentralización ocurre cuando al menos algunos de los recursos de importancia para los políticos ambiciosos están en manos de actores locales, y no en las de la organización nacional del partido (Langston, 2008).

1.3. Por qué importa la de/centralización

La relevancia —académica, política, social— de la de/centralización resultaría difícil de exagerar. Este concepto remite a la concentración del poder, materia no solo central de la Ciencia Política, sino relevante en todo orden social y estatal. En el mundo moderno, la concentración de la autoridad gubernamental es una condición considerada cardinal para la formación del Estado, el mantenimiento de la seguridad pública, la vigencia del orden legal y la recaudación de impuestos (Hobbes 1980 [1681]; Weber 1922 [2012]; Díaz-Cayeros 2006). Además, las deficiencias o la ausencia de una autoridad central ayuda a explicar la inestabilidad política, la ausencia de Estado de derecho y de progreso económico (Acemoglu & Robinson, 2012).

La organización estatal del territorio —más o menos centralizada— trastoca la gobernanza, esto es, el conjunto de normas y reglas que modulan las interacciones entre los actores de los asuntos públicos (Cerrillo i Martínez, 2005: 9). La de/centralización pone en juego aspectos fundamentales para la legitimidad de los regímenes políticos, como la prestación de servicios públicos desde los gobiernos hacia la población, la relación del Estado con la ciudadanía, los pesos y contrapesos entre poderes del Estado y el desempeño administrativo y burocrático de los gobiernos (Faguet 2014: 2-10).

Los Estados modernos enfrentan la necesidad de organizar y manejar las interacciones y las esferas de acción de sus distintos niveles de gobierno en al menos tres grandes asignaturas, que frecuentemente se traslapan, interrelacionan o fusionan: a) desde la gobernanza: resolver las potestades en competencia de las autoridades centrales y periféricas; b) desde el plano constitucional: determinar la jurisdicción que tienen los diferentes niveles institucionales y c) desde lo administrativo: resolver la relación entre área y función (Wright & Stenberg, 2007: 408).

Un primer periodo de atención contemporánea hacia la descentralización se dio alrededor de 1960, con el establecimiento o el fortalecimiento de gobiernos locales en numerosos países tocados por el colonialismo (Conyers 1984: 188). Pero no fue sino alrededor de 1980 que la descentralización emergió como uno de los tópicos más significativos de la política mundial. Desde entonces a lo largo del mundo, incluso en Estados tradicionalmente considerados centralizados como el francés, se han conocido sustanciales movimientos políticos en pro de la descentralización y otras formas de desconcentración del poder político, como el federalismo, el regionalismo y el autonomismo (Keating 1998; Hooge et al. 2010; Lewis 2014).

Hacia mediados de la década de 2000, la descentralización se consideraba presente de alguna forma en alrededor del 80% de los países en desarrollo (Thede 2005: 11). La penetración de la descentralización otorga trascendencia al movimiento inverso: la recentralización. La pronunciada tendencia hacia el reformismo experimentada durante las últimas décadas en América Latina enmarca el cambio de la descentralización a la recentralización.

América Latina es una región privilegiada para el estudio de la de/centralización. Al menos desde la segunda mitad del siglo XV podrían encontrarse oscilaciones entre el centro y las regiones con impacto en el desarrollo latinoamericano. Aunque, como es bien sabido, la centralización marcaría su impronta sobre el subcontinente al momento de la ruptura colonial. Sin importar si estaban constitucionalmente organizados de manera federal o unitaria, los Estados-nación construidos tras los procesos independentistas se asentaron sobre un

marcado “carácter centralista” del orden social y político, forjado desde el colonialismo por un aparato burocrático y una cultura urbana preindustrial. Esta centralización llegó acompañada por la emergencia de un estilo político personalista, cívico, burocrático y legalista (Véliz, 1980: 155-56).

Hasta bien entrado el siglo XX, la centralización fue la opción privilegiada, sino es que única, para buscar alcanzar las metas de desarrollo económico y bienestar social en los Estados latinoamericanos (Del Campo, 2006). Por tanto, la descentralización desatada alrededor de la década de 1980, en el contexto del fin del modelo de desarrollo hacia adentro y de los llamados milagros nacionalistas, remarca contra ese centenario *carácter centralista*, mismo que recibiría cuestionamientos crecientes en el contexto de la crisis macroeconómica derivada del aumento de la deuda pública y la inflación, elementos que también dieron paso a un ajuste económico estructural que, en los hechos, significó el fin del ciclo del Estado “desarrollista” en la región, caracterizado por su papel interventor y asistencialista en la economía y la sociedad (Falleti, 2010).

América Latina fue una de las regiones del mundo que acogió con mayor impulso la descentralización a partir de la década de 1980, frecuentemente en paralelo a procesos de transición a la democracia y liberalización de la economía (Tulchin & Selee 2004; Dickovick 2011; Faguet 2012). Bajo el signo del paradigma neoliberal y con el formato dominante de la Nueva Gestión Pública, en la mayoría de los países de la región, tanto federales como unitarios, fueron transferidos servicios públicos a los gobiernos locales, o al sector privado, con el objeto expreso de maximizar el presupuesto público y reducir tanto el tamaño de la administración central como el déficit fiscal (Rosales & Valencia, 2009; Zurbriggen, 2011). En términos sucintos, siguiendo a Chapman (2010: 3-4), el contexto histórico de la descentralización en América Latina está marcado por los siguientes rasgos:

- ⌘ La “tercera ola democratizadora” (Huntington, 1991), que llegó acompañada en el discurso y en los hechos por iniciativas de descentralización, una vez que el poder centralizado fue asociado con

autoritarismo, falta de rendición de cuentas y, en no pocas ocasiones, con falta de atención en materia social.

- ⌘ Las reformas neoliberales, que generaron fuerzas centrífugas tanto en la economía como en la política, al tiempo que los Estados perdían influencia en una variedad de áreas de provisión y producción de servicios.
- ⌘ La crisis de deuda pública, que comenzó en la década de 1980 y cuyos efectos continuaron en la década de 1990 en torno a cuestiones como la responsabilidad fiscal en el nivel subnacional.
- ⌘ La promoción de la descentralización por parte de las instituciones financieras internacionales (BM, FMI, BID), como medida para (supuestamente) profundizar la democracia, contar con gobiernos más eficientes y mejorar la rendición de cuentas.

La descentralización en América Latina, impulsada por una visible carga normativa, frecuentemente fue justificada como un ajuste útil para distintos aspectos de la vida social, política y económica: maximizar presupuestos nacionales, incrementar la participación ciudadana en los asuntos públicos, extender las capacidades institucionales a nivel local y, más ampliamente, mejorar la gobernanza democrática (Campbell, 2003; Manor, 1999; Mascareño, 2008; Montecinos, 2005; OEA, 2008; Selee, 2006). Esta postura *optimista* (Faguet, 2012b) sobre los efectos de la descentralización se refuerza de diversas maneras. Por un parte, algunas investigaciones demuestran que, efectivamente, la transferencia poder hacia los gobiernos locales en América Latina ha significado el incremento en la eficiencia del sector público, generar gobiernos locales más orientados a las necesidades sociales y con mayor capacidad de respuesta que la que tuvo el centro, así como un aumento de la relación costo-beneficio del sector público (Faguet 2000; United Cities and Local Governments 2009). Por otro lado, en la región tuvieron lugar diversas experiencias novedosas en términos de participación ciudadana en los

asuntos públicos; por ejemplo, la instauración del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, desde 1989, impulsado por un gobierno de izquierda y creyente de la descentralización como vía democrática; la creación de organizaciones territoriales de base y comités de vigilancia de la gestión pública en Bolivia, con la expedición de la Ley de Participación Popular en 1994; en Colombia, el establecimiento de talleres temáticos participativos, los cabildos abiertos y los comités de control de los servicios públicos, entre otras iniciativas (Zurbriggen 2011: 50).

La descentralización, junto a procesos de liberalización económica y democratización política, redundó en cambios de enorme trascendencia en la distribución del poder entre niveles institucionales. En forma sobresaliente, dotó a las autoridades locales con mayores competencias y recursos, con mayor autonomía política e influencia sobre la gobernanza democrática y los asuntos públicos (Eaton 2017). Gobernadores, intendentes, alcaldes y en general las autoridades locales ganaron mayores márgenes de autonomía política; además, asumieron servicios básicos y nuevos roles en el desarrollo de políticas públicas: educación, salud, vivienda y policía, por mencionar las más relevantes. Algo similar sucedió en materia presupuestal. En 1980, los niveles locales de gobierno en la región ejercían, en promedio, 11.6% del presupuesto total, mientras que en el año 2000 la misma cifra se elevaba a 18.8% (Rosales & Valencia 2009: 170).

Ante la magnitud del traslado de competencias y recursos de las autoridades centrales a las periféricas, así como la creciente importancia de los gobiernos locales en los asuntos nacionales y en el rediseño de la gobernanza, a inicios de la década de 2000 la descentralización se postula como una “revolución silenciosa” en América Latina (Campbell 2003: 3-12). Esta “revolución” se vivió de distintas maneras en los países de la región. En Bolivia, por ejemplo, tuvo lugar una fuerte descentralización administrativa de base municipal guiada por la Ley de Participación Popular de 1994 (del Campo, 2006: 23). En contraste, la descentralización administrativa en México adoleció desde sus inicios, a mediados de la década de 1980, de una estrategia global o única, esto es, fue un proceso inconexo, producto de iniciativas surgidas del pragmatismo presidencial,

coyunturales y frecuentemente diferentes en su vocación e intención (Cabrero Mendoza, 2005).

La descentralización en América Latina se ha estudiado con amplitud en las últimas décadas. En un conjunto de trabajos es visible una corriente crítica que reclama que los propósitos que impulsaron la descentralización en la región no se han incumplido, que en algunos casos ni siquiera se fortalecieron los gobiernos locales y que, en consecuencia, es necesario revisar sus causas y efectos (Grindle 2007; Falletti 2010; Zurbriggen 2011). Hace unos años, por ejemplo, un estudio de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre la descentralización y la gobernanza democrática concluyó que en la región existían las siguientes condiciones (2008: 3):

La falta de coordinación entre el gobierno central, intermedio y local impacta la eficacia y eficiencia en la elaboración e implementación de políticas públicas. Una persistente debilidad institucional en los gobiernos locales, los cuales generalmente no cuentan con la capacidad o el personal adecuado para administrar y coordinar los procesos de gobierno local. Recursos inadecuados, en particular recursos financieros locales, una situación crónica que obstaculiza la capacidad de las autoridades para asumir la extensa gama de funciones y responsabilidades que les han sido asignadas.

La descentralización experimentada en América Latina tanto sistemas federales como unitarios, ha tenido consecuencias importantes para el estudio de la política. En primer lugar, los análisis fueron cada vez más de los niveles nacionales a los locales, esto es, los estudiosos han optado por *reducir la escala* (Snyder, 2009). Al mismo tiempo, la política local —o subnacional en la *jerga* académica más al uso— se ha vuelto un campo cada vez más visitado en años recientes (Suárez-Cao, Batlle, & Wills-Otero, 2017). Entre otras cuestiones, las relaciones horizontales entre los poderes centrales, sobre todo la relación Ejecutivo-Legislativo, cedieron protagonismo ante las relaciones verticales entre niveles institucionales, particularmente presidentes, gobernadores y alcaldes (Gibson, 2004). Una importante vertiente analítica gira alrededor de la democratización local —qué es, cómo se mide, qué la explica—, así como las relaciones entre niveles

institucionales o entre *arenas* políticas locales y nacionales; por ejemplo, las relaciones —políticas, administrativas, fiscales— entre presidentes, gobernadores y legisladores (Falleti, 2010; Gervasoni & Nazareno, 2017), las diferencias y las disputas alrededor de políticas públicas entre los distintos niveles de gobierno (Eaton, 2015, 2017), los intercambios fiscales (Gervasoni, 2011), entre otras cuestiones. La política local puede ser la principal fuente de inercia y resistencia hacia la democratización, y viceversa: la política local puede conducir hacia la democratización. En los últimos lustros, diversos trabajos en torno a la política local de la región dan cuenta del *desvío* de la descentralización —al menos la ausencia de sus supuestos efectos positivos— sobre todo ante la persistencia de “regímenes subnacionales” autoritarios, semiautoritarios o menos democráticos que su referente nacional (Behrend, 2011; Gervasoni, 2011; Gibson, 2005).

El amplio debate —empírico, teórico, político— sobre la descentralización sigue abierto. En un recuento, Faguet (2014) concluye que los procesos de descentralización en América Latina no ofrecen conclusiones firmes ni en términos de resultados de políticas públicas ni en torno a la gobernanza democrática. Más allá del debate académico, es notorio que entre los países de la región la descentralización es una *causa* política que ha perdido vigor en años recientes; de hecho, es cada vez más notoria una tendencia de cambio en sentido contrario en distintos países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela, entre otros. Es decir, la recentralización se ha hecho presente lo mismo en estados federales que en estados unitarios, y bajo los impulsos de gobiernos de todo el espectro ideológico (Bonvecchi & Lodola, 2011; Dickovick & Eaton, 2013; Eaton, 2014; Eaton & Dickovick, 2004; J. Olmeda, 2014; J. C. Olmeda & Armesto, 2017).

Es probable que la descentralización haya alcanzado un “punto máximo en la región”, como sugiere Dickovick (2011b: 2). Por tanto, el futuro del federalismo y las relaciones intergubernamentales en el subcontinente enfrentaría una “ola contraria de cambio”. En todo caso, las nuevas investigaciones deben encarar procesos “diversos en extensión, naturaleza y calidad”. Una de esas cuestiones, como subrayé antes, es que en algunos procesos de recentralización no solo tienen

relevancia los presidentes de la República, sino un mayor número de actores, como sucede en la experiencia reciente en México y otros países de América Latina.

1.4. México en análisis histórico comparado

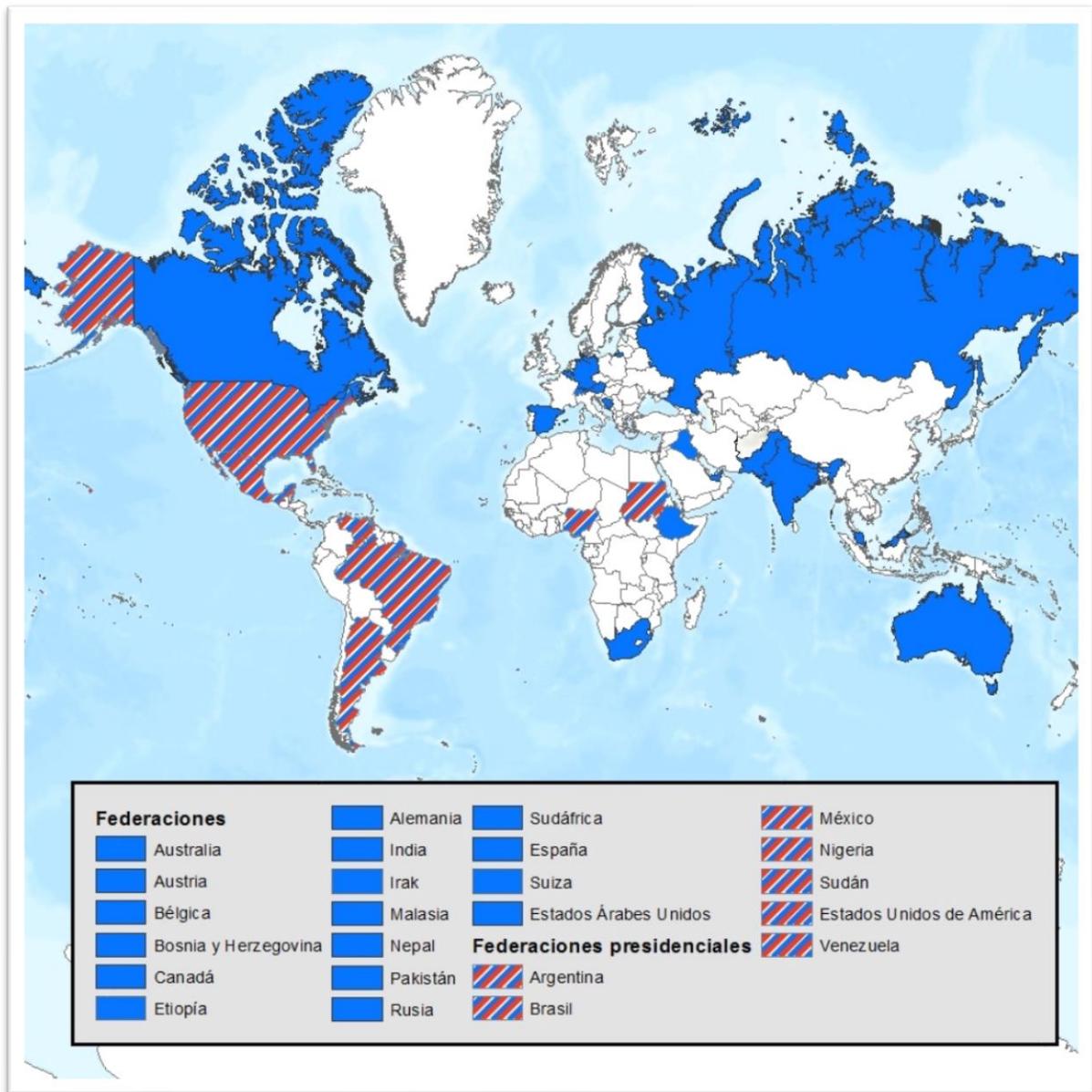
Esta investigación estudia el efecto de diferentes coaliciones políticas sobre la de/centralización por medio de un análisis histórico comparado de casos con un diseño de máxima similitud. Esta estrategia metodológica busca controlar aquellos factores que son similares en los casos y concentra su atención en los factores que son diferentes y que explican el resultado (Landman, 2011: 58).

En el CAPÍTULO 2 es mostrado que los factores explicativos delineados en la hipótesis —régimen político, apalancamiento presidencial, división vertical de poderes y federalización partidista—, se acercan a la máxima similitud con coaliciones de mayoría unipartidista operando en un régimen autoritario *versus* coaliciones multipartidistas en un régimen democrático. Estos casos polares, así como su transición de uno hacia otro, son identificados en el desarrollo histórico de México moderno (1917-2015), en una comparación *histórico-empírica* que procede de manera inductiva, investiga en forma cualitativa y emplea en el control de sus resultados la lógica de la falsificación (Nohlen 2011: 51).

México es una de las veinticuatro federaciones en el mundo y una de las siete federaciones que además es presidencial.⁴

⁴ En el mundo actual, los 24 países federales representan juntos alrededor del 40% de la población mundial. La lista incluye algunas de las más democracias territorialmente más extensas y pobladas, como la India, los Estados Unidos, Brasil, Alemania y México (Forum of Federations, 2018).

Gráfico 3. Federaciones presidenciales en el mundo actual (2018)



Elaboración propia con base en Forum of Federations (2018). <http://www.forumfed.org/countries/>

Durante buena parte del siglo XX, México se constituyó como un arquetipo de *hiperpresidencialismo*, esto es, la concentración superlativa de poderes en el presidente de la República en las coordenadas de un régimen *no-democrático*. Entonces el ejecutivo federal ostentó poderes constitucionales y *metaconstitucionales* que, en los hechos, lo fueron equiparando con el Estado en su conjunto. Este es un fenómeno bien conocido (entre otros, Carbonell, 2002;

Carpizo, 1978; Cosío Villegas, 1974; González Casanova, 1979; Krauze, 1997). El régimen estuvo vigente alrededor de 1935 a 1988 —aunque los estudiosos pueden consignar diferentes fechas—, con base en tres ejes: un sistema electoral no competitivo, un partido hegemónico y un sistema de gobierno fundado en el presidente de la República.

El presidente mexicano nunca fue *todo poderoso* (Espíndola Mata, 2004). Sin embargo, por décadas pudo trastocar el equilibrio de poderes a su favor, *gran juez y gran legislador*, con capacidades de inducir decisiones judiciales y de aprobación casi sin excepción de sus iniciativas enviadas al Congreso. Además, las autoridades locales eran altamente dependientes ante sí, disciplinadas políticamente. Por si fuese poco, entre sus facultades se contaban la organización de las elecciones, la definición de la política monetaria, la conducción y el establecimiento de reglas de competencia económica en una multiplicidad de sectores. Finalmente, el presidente concentró recursos presupuestales que manejaba con alta discrecionalidad. En suma, el representante del poder ejecutivo federal ostentó poderes concentrados y muy superiores al del resto de las instituciones constitucionales.

El hiperpresidencialismo comenzó a ceder durante las últimas décadas del siglo XX, cuando al igual que muchos países en desarrollo, México transitó por un proceso de descentralización de políticas públicas (salud, educación, seguridad pública, entre otras), paralelo a la democratización del régimen y al cambio económico estructural. Uno de los efectos más significativos de todo este proceso de cambio político e institucional fue el debilitamiento del presidente de la República (Salazar Ugarte, 2017; Woldenberg, 2012). En contraparte, surgió el fortalecimiento de las autoridades locales —gobernadores, sobre todo—, tanto política como presupuestalmente. En este contexto es que, alrededor de 2007, aunque con mayor énfasis de 2012, en México volvió a plantearse una nueva tendencia hacia la recentralización (Alcocer, 2014; Merino, 2014; J. Olmeda, 2014; J. C. Olmeda & Armesto, 2017).

La *recentralización tras la descentralización* en México se representa por un conjunto variopinto de respuestas institucionales a problemas coyunturales, más

que un proceso ordenado, coherente o con visión político-estratégica.⁵ Su punto partida puede señalarse en la intervención policiaco-militar de las fuerzas federales desde diciembre de 2006, bajo la conducción del ejecutivo federal, en distintas entidades y municipios con el objetivo de enfrentar al crimen organizado y resguardar la seguridad pública.

En el contexto de la guerra contra el crimen, la crisis institucional en materia de seguridad y, en general, las fallas graves exhibidas por el Estado mexicano, el cambio institucional sufrió una aceleración inédita (Valdés Ugalde, 2011; Casar & Marván, 2014b; Fix-Fierro & Valadés, 2016). En el CAPÍTULO 4 muestro que parte importante del reciente cambio constitucional tiende a la recentralización. Sobre este proceso, de hecho, algunos estudiosos han externado preocupaciones legítimas, sobre todo ante lo que indicaría minar el federalismo y retroceder democráticamente. Merino (2014) lo señaló con claridad:

La multiplicación de los órganos autónomos de Estado no es la única forma que ha adoptado el regreso al centralismo. También se han acumulado leyes generales, deliberadamente detalladas, cuyo propósito ha sido atar de manos a las legislaturas estatales (...) A muchos nos preocupa, por razones históricas sobradas, que el regreso del centralismo equivalga a la vuelta del autoritarismo y a la derrota paulatina de nuestra incipiente democracia.

Las preocupaciones sobre la *nueva* recentralización en México se han reflejado también en diferentes trabajos académicos, por ejemplo, en materia de seguridad pública y programas de desarrollo social, el caso mexicano se encuentra entre las estrategias de recentralización seguidas por los presidentes recentralizadores de América Latina (Dickovick & Eaton, 2013). También se ha estudiado la recentralización observada en el sector educativo mexicano (J. Olmeda, 2014), así como los efectos de intervención federal policiaco-militar en el ámbito subnacional (entidades federativas y municipios) sobre el conflicto partidista intergubernamental y la variación geográfica en los niveles de violencia (Trejo & Ley, 2016). Más recientemente, se han explorado las posiciones de los gobernadores

⁵ Así se han visto otros procesos similares en el mundo. Véase, entre otros, Dickovick, 2011b; Lewis, 2014; Bolgerini, 2014.

frente a los intentos de recentralización (J. C. Olmeda & Armesto, 2017). Como se mira, los avances en la investigación sobre la recentralización en México no son menores, pero este es un objeto de estudio aún inacabado. En esta investigación es enfatizado que se trata de un proceso de cambio originado en un contexto político plural, tendencialmente democrático y descentralizado, bajo el auspicio no solo del presidente de la República, sino de las fuerzas de oposición partidista, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil.

Entender la experiencia mexicana de la recentralización tras la descentralización, y más ampliamente con la de/centralización, resultaría un fin importante en sí mismo. Además, es de enfatizarse que el estudio de caso ofrece la posibilidad de una aproximación teórica a la de/centralización ocurrida en diferentes contextos y arreglos institucionales.

En México, como en otras federaciones, las relaciones entre diferentes niveles institucionales se han ajustado bajo coyunturas históricas, cultura y necesidades políticas particulares. En una visión de largo plazo, sin embargo, el federalismo en México permite observar que las modificaciones en aspectos centrales del sistema político han dejado su huella. Uno de los principales hallazgos de esta investigación es la presencia de un *centro reconstituido* durante las décadas recientes en México, sobre todo por medio del fortalecimiento del poder legislativo federal, la expedición de un conjunto de principios constitucionales rectores y legislaciones generales, y la multiplicación de órganos constitucionales autónomos de alcances nacionales en materias sustantivas de política pública.⁶

La *nueva* recentralización en México —impulsada y negociada en un contexto democrático por coaliciones pluripartidistas— no solo ni principalmente benefició al presidente de la República, sino que recreó el balance de poderes y la integración de autoridades centrales. En esa medida, es de remarcarse la necesidad de reconocer formas relativamente novedosas de integración del *centro* en las

⁶ Las materias son elecciones, evaluación educativa y servicio docente, acceso a la información pública, combate a la corrupción, fiscalización, contabilidad gubernamental y seguridad pública, entre otras.

relaciones intergubernamentales y el federalismo, particularmente en democracias emergentes de América Latina y otras regiones.

1.5. Delimitaciones y contribuciones

Al examinar la relación general entre la política central y local de los sistemas políticos contemporáneos, esta investigación concierne a lo que puede ser llamado, de acuerdo con los principales actores involucrados: *política territorial*. En el esquema básico, las autoridades centrales son aquellas que toman decisiones para el conjunto del territorio, mientras que las autoridades periféricas/regionales tienen solo poder sobre una porción del territorio (Bulpitt, 2008 [1983]: 19). Esta investigación, por tanto, sigue la terminología del esquema centro-periferia de la política territorial, al tiempo que privilegia el uso del término local para indicar las realidades de los niveles institucionales *diferentes al central/nacional/federal*. Un uso similar en la literatura académica lo guarda el término “subnacional”, ya que permite incluir tanto al nivel intermedio (provincias, regiones, entidades federativas) como al nivel local (municipios, ayuntamientos, departamentos). En ocasiones, sobre todo en la revisión de la literatura, en esta investigación los términos local y subnacional se utilizan de la misma manera. En cualquier caso, este esquema focaliza sobre las relaciones intergubernamentales, dejando fuera los traslados hacia instituciones supranacionales y asociaciones público-privadas.

También cabe señalar que relaciones intergubernamentales y federalismo son usados de manera similar en referencia a la organización territorial del Estado, es decir, queda fuera el federalismo como una corriente de pensamiento político. Siguiendo la argumentación de Riker (1975: 99), las federaciones son organizaciones producto de un acuerdo intergubernamental. En la política moderna las partes o los actores del acuerdo intergubernamental son los gobiernos, y el acuerdo entre ellos es una federación. En ese sentido, cada alianza intergubernamental sería una federación. Los gobiernos aliados por un acuerdo de mutua confianza son los gobiernos constituyentes y el gobierno que ellos crean es el gobierno central. Por supuesto, en diversas circunstancias históricas este esquema puede ser distorsionante.

Hoy más que antes, cuando en los autoritarismos dominaban los presidentes *fuertes* en los sistemas políticos latinoamericanos, es notorio que el *centro* del Estado, acaso con excepción de las autocracias absolutas, no es un todo indivisible ni se reduce al presidente de la nación (Blondel 1972: 324). Sin embargo, la recentralización sufre un retraso en los estudios frente a su contraparte la descentralización. Sorprende que en la política comparada sean relativamente pocos los esfuerzos sistemáticos por definir, medir y explicar la recentralización desde el *centro* (aunque existen esfuerzos sobresalientes: Bulpitt, [1983] 2008; Dickovick, 2011a; Dickovick & Eaton, 2013; Kollman, 2013; Mueller, 2015).

La notoria expansión de la descentralización a partir de las últimas décadas del siglo XX parece explicar, al menos en parte, el rezago de la recentralización como objeto de estudio. Es notorio que en diversos estudios de la descentralización (Montero & Samuels 2004; Montecinos 2005; Falletti 2010), la recentralización es una referencia omitida o, dicho diferente, es la “parte residual” o lo que resta en las instancias políticas centrales luego de las transferencias de recursos y facultades hacia las autoridades locales (Bulpitt 2008: 35). La recentralización, como señala Mueller (2015: 1), solamente es definida implícitamente o *ex negativo* en diferentes elaboraciones conceptuales. Por ejemplo:

- *Descentralización*: una situación donde “los órganos centrales del Estado tienen el mínimo poder indispensable para desarrollar sus actividades” (Roversi-Monaco 1981: 528).
- *Federalismo*: un arreglo político intrínsecamente “no-centralizado”, donde los poderes del gobierno “son esparcidos entre muchos centros, cuya existencia y autoridad está garantizada por la constitución general, en lugar de estar concentrada en un solo centro” (Elazar 1987: 34).
- *Gobernanza multinivel*: un sistema donde prevalece el “poder compartido” entre niveles de gobierno, se establecen relaciones de “interdependencia mutua” y “sin ningún centro de acumulación de autoridad” (Hooge 1996: 18).

La recentralización es un concepto no solo ambiguo, sino polémico para el estudio de la organización estatal en el territorio, particularmente en estudios del

federalismo que objetan la existencia de una autoridad central y los arreglos jerárquicos entre niveles de gobierno (Wheare, 1963; Elazar, 1987). Para repensar el centralismo, este estudio comparado se concentra en la experiencia histórica de un solo país, por tanto, sus hallazgos son poco generalizables.

El federalismo y las relaciones intergubernamentales son siempre un objeto de estudio relevante para la Ciencia Política, además, el propio dinamismo social invita a discutir las continuidades y rupturas existentes en el caso de un país complejo como lo es México (López Ayllón & Cejudo, 2018).

El federalismo en México está bien fijo en ríos de tinta. Estudiosos de la realidad mexicana se han abocado al cambio en las relaciones fiscales de poder entre la federación y las entidades federativas (Díaz-Cayeros, 2006; Falletti, 2003; Flamand, 2006; Willis, Garman, & Haggard, 1999). También existen importantes estudios jurídicos sobre el cambio constitucional del arreglo federal (J. Carbonell, 2002; González, 2014; Serna de la Garza, 2014). A pesar del sinnúmero de connotados acercamientos, es desconocido hasta ahora un estudio comparativo que busque de explicar la descentralización y recentralización a lo largo de su desarrollo histórico. Por otro lado, se sabe relativamente poco acerca de cómo ha cambiado la autonomía local en una forma multidimensional. Aunque sea sintéticamente, esta investigación pretende abarcar el desarrollo del federalismo mexicano en sus dimensiones política, fiscal y administrativa.

Más allá del caso mexicano, existe un vacío relativo —que recién busca llenarse— alrededor de las comparaciones metódicas de la de/centralización a lo largo de la vida de los sistemas políticos (Dardanelli et al., 2016). Además, la búsqueda de explicaciones sobre las direcciones del cambio —descentralización-recentralización— se mantiene como un reto para la Ciencia Política (Erk & Koning 2010; Dickovick 2011; Benz & Broschek 2013; Mueller 2015; Dardanelli et al. 2015).

1.6. Conclusiones del capítulo

Los estudios sobre la de/centralización tienen una larga tradición. Sin embargo, los investigadores en la actualidad aún enfrentan retos para entender —conceptual,

teórica, metodológicamente— los procesos de cambio en las tendencias de poder entre niveles institucionales (recentralización/descentralización), la influencia de los promotores políticos sobre el rediseño institucional y la recomposición del *centro* en las nuevas democracias de América Latina y otras regiones del mundo.

Uno de los huecos en estudios recientes sobre la recentralización en América Latina es el reconocimiento de los efectos que sobre este fenómeno plantean las coaliciones promotoras *diferentes* a las coaliciones mayoritarias lideradas por el presidente. La presunción que guía esta investigación es que la acción de diferentes coaliciones promotoras sobre la recentralización, y sobre la de/centralización en un sentido más amplio, influye cualitativamente sobre el fenómeno. Para poner a prueba esta hipótesis es planteado un estudio comparado de casos basado en el desarrollo histórico del federalismo en México.

El estudio de la de/centralización en México es un fin relevante en sí. Además, el recorrido mexicano del autoritarismo a la democracia encuentra diferentes coaliciones promotoras de la de/centralización. Sin embargo, este recorrido aún sigue esperando un abordaje comparado en el tiempo, que intente dar cuenta de su dinamismo y multidimensionalidad. Más allá del caso, la de/centralización interesa en la medida en que los juegos de poder entre los diferentes niveles institucionales de los sistemas políticos contemporáneos trastocan, entre otras cuestiones, la gobernanza democrática, la legitimidad política y la efectividad administrativa. En las páginas siguientes será descrita de manera detallada la investigación, comenzando por sus aspectos conceptuales, teóricos y metodológicos.

Capítulo 2. La política de la de/centralización. Teoría y método

Este capítulo desarrolla las bases teóricas y metodológicas de la investigación. El sustento principal de esta tarea es el examen de la literatura relevante en los campos del federalismo, política territorial, relaciones intergubernamentales, descentralización y recentralización.

El capítulo es desglosado en cinco apartados. En el primero de ellos son identificadas las principales referencias teórico-conceptuales de la de/centralización. En la segunda parte del capítulo son revisadas las principales tradiciones explicativas de la de/centralización —socioculturales, estructurales, políticas—, así como algunas de las explicaciones específicas de la descentralización y la recentralización. En la tercera parte del capítulo son presentadas las preguntas de investigación, así como la hipótesis de trabajo: *la de/centralización variará de acuerdo con la naturaleza del régimen político, el apalancamiento presidencial, la división vertical de poderes y la federalización del sistema partidista*. Estas variables sirven para generar un modelo teórico de la influencia de las coaliciones promotoras sobre la de/centralización que en sus extremos enfrenta coaliciones mayoritarias unificadas en autoritarismo *versus* coaliciones consensuales divididas en democracia.

En la cuarta parte del capítulo es presentada la metodología: análisis comparado de casos con diseño diacrónico y de máxima similitud. Esta metodología, como se ahonda adelante, ofrece historicidad, cruce de casos, detalle analítico, aunque baja capacidad de generalización. Al cierre de este apartado son detalladas las técnicas utilizadas y es razonada la selección de los casos.

2.1. El concepto y sus acepciones

La concentración del poder conduce a su abuso casi de manera irremediable. Prácticamente desde los albores de la civilización occidental se ha advertido que las sociedades enfrentan el riesgo de los excesos de poder cuando una persona o un grupo acumula potestades, recursos, decisiones. *Circa* el año 344 a. C.,

Aristóteles advirtió que en todo régimen político sería necesario establecer una “medida común” en las leyes en aras del mejor interés general: que ningún ciudadano llegue a sobrepasar mucho en poder a los demás.

Con la noción de evitar la concentración y las funciones del Estado en una sola persona, el principio de división de poderes, originado en reacción al absolutismo despótico, es una marca distintiva de las democracias constitucionales modernas. Los peligros de la concentración, así como las virtudes de la división del poder político tienen insignes exponentes modernos. Uno de los pioneros, James Madison ([1788] 2001) —inspirado a su vez en las ideas políticas de Montesquieu sobre el ejercicio tripartita del poder en ejecutivo, legislativo y judicial— indagó los vericuetos del reparto constitucional entre la Federación y sus unidades constituyentes en la formación de los Estados Unidos de América. Frente al temor de un fortalecimiento excesivo del naciente gobierno de la Unión, Madison alegó que los gobiernos estatales (constituyentes) mantendrían una posición preponderante, sobre todo porque los poderes *delegados* constitucionalmente al primero eran “pocos y definidos”, mientras que los asignados a los segundos eran “numerosos e indefinidos” (p. 198). El control del poder entre los gobiernos de diferente nivel encontró una solución simple en su planteamiento: “Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo” (p. 222).

Medio siglo más tarde, Alexis de Tocqueville ([1835] 1957) desdobló la centralización en un binomio, por un lado, la centralización *gubernamental*, esto es, la concentración en el mismo lugar o en “la misma mano” para poder de dirigir los intereses comunes. Por otro lado, la centralización *administrativa*, a la que definió como el poder de dirigir los intereses especiales para ciertas partes de la nación. Con esa distinción, el autor asentó que en Estados Unidos se daba una “sana mezcla” de centralización gubernamental y descentralización administrativa (pp. 344-78).

A principios del siglo XX, James Bryce (1901: 255-262) analizó, de manera histórica y comparada, las fuerzas sociales *centrípetas* y *centrífugas* que condicionan, respectivamente, hacia la recentralización o la descentralización. En

su planteamiento, estas tendencias resultaban de la mayor relevancia para el diseño y el establecimiento de las constituciones políticas. En 1909 y 1922, la American Political Science Association (APSA) centró su atención en sendas publicaciones donde, bajo el rótulo *Descentralización vs. Centralización*, se analizaron las relaciones cambiantes entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en los Estados Unidos, con énfasis en el fortalecimiento del gobierno federal *vis-à-vis* los gobiernos estatales, debido a las crecientes regulaciones a escala nacional en materia comercial y la adjudicación de mayores fondos para el tesoro nacional, entre otras cuestiones (Lowrie 1922: 379-386).

El recuento anterior sirve para advertir que la de/centralización es una vieja referencia en el estudio de la política. Amén de su uso recurrente, la de/centralización ha sido acremente criticada, señalada por sus falencias. Daniel Elazar (1987), uno de los mayores referentes en el estudio del federalismo contemporáneo, es uno de los críticos más conspicuos de las nociones relacionadas con el *centro* del sistema político. En su visión, recentralización y descentralización son conceptos inapropiados para el análisis de los sistemas federales, ya que estos simplemente adolecen de una autoridad central. El federalismo está basado en un marco constitucional donde no solo se establece la división de poderes entre el gobierno general o federal y los gobiernos constituyentes, sino que la organización de toda la estructura gubernamental se realiza sobre una base *no-centralizada*: “Los poderes gubernamentales se encuentran dispersos entre muchos centros, cuya existencia y autoridad están garantizados por la constitución general, en lugar de estar concentrados en un solo centro” (p. 34). En consecuencia, los arreglos centro-periferia o jerárquicos resultan inadecuados para entender el federalismo: “La no-centralización puede entenderse mejor como una matriz gubernamental, con poderes tan distribuidos que el orden jerárquico de muchos gobiernos no es fijo” (p. 36). En esa lógica, la recentralización es un riesgo para la existencia misma del federalismo, ya que este es un sistema político no-centralizado, donde “el poder está tan disperso que no puede legítimamente centralizarse o concentrarse sin romper la estructura y el espíritu de la constitución” (p. 34).

El federalismo, en este orden de ideas, rechazaría integrar nociones de jerarquías entre gobiernos o la distribución del poder derivada del imaginario de niveles institucionales con base en las nociones de *más alto* o *más bajo*. Esta postura guarda semejanzas con la literatura más temprana del federalismo comparado, que surgió después de la Segunda Guerra Mundial y que asumió el estudio de las constituciones o, más generalmente, cómo la autoridad política se encuentra formalmente dividida, compartida o dispersada entre dos o más gobiernos de un sistema federal.

El “principio federal” (Wheare [1947] 1963: 10) es categórico al señalar que el gobierno federal solo existe cuando los poderes del gobierno para una comunidad “son divididos sustancialmente de acuerdo con el principio de que existe una autoridad independiente para toda el área con respecto a algunas materias y que existen autoridades regionales independientes para otras materias; las autoridades son coordinadas entre sí y no subordinadas a otras dentro de sus esferas establecidas”. En otros términos, que en un sistema federal el gobierno general y los gobiernos regionales son cada uno, dentro de su esfera, coordinados e independientes entre sí; en esa medida, la subordinación entre gobiernos significaría quebrar el federalismo. Si el gobierno central es subordinado a los estados miembros no se trata de una federación, sino de una confederación; si los gobiernos regionales se encuentran subordinados al gobierno central no se trata de una federación, sino de un sistema unitario. En este entendido, los sistemas tienen estructuras institucionales asociadas con un diseño constitucional distintivo.

Con la aplicación del *principio federalista* —una estrategia metodológica de “exclusión” legal o formalista al estudio del federalismo (Riker 1975: 98)— solo podrían ser consideradas como tales unas pocas federaciones consolidadas: Estados Unidos, Suiza, Canadá y Australia. A pesar de sus restricciones, este trabajo fue pionero en el debate contemporáneo sobre el federalismo (Burgess 2006: 47). Además, fue ampliamente aceptado, al menos hasta finales de la década de 1960, para la clasificación y comparación de las relaciones entre los niveles estatal y federal de gobierno en áreas tan diversas como las legislaturas, las cortes

judiciales y el reparto de facultades administrativas y fiscales entre niveles de gobierno (Stein 1968: 723).

El *principio federal* sigue la noción de soberanía entre los gobiernos constituyentes y constituidos al subrayar la necesidad de independencia jurídica plena y formal de los niveles de gobierno (Riker 1975: 103). Esta aproximación rígida o formalista del federalismo encontró críticas desde la sociología y la ciencia política (Livingston 1952, Friedrich 1968, Riker 1964, King 1982).

En una concepción que mezcla el federalismo tanto en sentido de la división de funciones entre niveles de gobierno como en el sentido originario de pacto entre unidades constituyentes, Riker —uno de los autores más influyentes no solo en los estudios del federalismo, sino uno de los fundadores de la teoría de la acción racional en ciencia política (Stepan 1998: 10)— colocó a todos los gobiernos en un *continuum* con respecto a la de/centralización medida a través del reparto de las actividades de gobierno entre los gobiernos regionales y el gobierno central “de tal forma que cada clase de gobierno tiene actividades en las cuales toma decisiones finales” (Riker 1975: 101).

De manera similar, King (1982) señaló diversas falencias de las aproximaciones para distinguir las federaciones de las no-federaciones. La primera es que aquellos que definen las federaciones en términos de un contrato entre regiones territoriales y el gobierno central suponen un grado de equidad y voluntarismo en la relación que no existe en la práctica (como lo muestra en la experiencia la Guerra Civil de los Estados Unidos). La segunda es que resulta insatisfactorio el método común de distinguir las federaciones en términos del grado de descentralización o de autonomía local, sobre todo porque *todos* los gobiernos centrales proveen al menos algo de autonomía a las unidades locales. En esa medida, aseveró, “toda la idea de un Estado ‘unitario’ aparece tanto como un mito” (p. 126), mientras que el federalismo aparece como una ideología política —*ismo* expresaría el contenido ideológico—, tan ambigua que permite toda clase de programas políticos: centralizados, descentralizados y de equilibrio entre poderes. En los hechos, concluyo este autor, no existe un criterio objetivo excluyente de las federaciones frente a otros arreglos: “No existe un grado de

centralización/descentralización que divida a las federaciones de los llamados Estados unitarios o imperios” (King 1982: 126).

En términos formales, el gobierno central de un Estado unitario es enteramente soberano, puesto que sostiene la autoridad suprema e indivisible; los poderes locales solo existen por decisión central y pueden ser disueltos (aunque esa disolución suele ser políticamente compleja). En contraparte, el federalismo tendría un carácter *intrínsecamente descentralizado*, esto es, el poder gubernamental es dispersado entre varias unidades cuya existencia y autoridad están garantizadas constitucionalmente (Wheare, 1963; Elazar, 1987; Arend Lijphart, 2000). El federalismo sería “el arquetipo de la descentralización”, ya que es “capaz de lograr una descentralización máxima, o por lo menos óptima” (Blondel 1972: 32). En este arreglo, al menos en teoría, cada nivel de gobierno es soberano en su propia esfera. Ningún nivel de gobierno puede alterar los poderes del otro (Hueglin & Fenna 2015: 17). No obstante, la localización de la soberanía y la formalidad de los ordenamientos constitucionales resultan condiciones poco fiables para entender las realidades complejas de los sistemas políticos contemporáneos. En la práctica, todos los sistemas políticos enfrentan distintos grados de de/centralización y negociaciones constantes alrededor de ello.

La distribución territorial del poder público establece la capacidad de actuación espacial de las autoridades del Estado. La totalidad del territorio es abarcada por una sola autoridad en Estados sin divisiones territoriales. Pero en la mayoría de los casos, la organización estatal en el mundo contemporáneo considera la existencia de divisiones territoriales: regiones, provincias, entidades, municipios, localidades y otras denominaciones. Cada uno de estos territorios es dotado de autoridades políticas propias —poderes, órganos constitucionales, burocracias— cuyas competencias se limitan a una determinada área territorial dentro del mismo Estado. Estas instituciones subestatales —subnacionales, regionales o locales— coexisten con las instituciones que actúan sobre todo el territorio y mantienen vinculaciones de distinto carácter (Vallès, 2000: 181).

El estudio contemporáneo de la organización territorial del Estado y del ejercicio de la autoridad de los distintos niveles de gobierno tiene tres principales aproximaciones, de acuerdo con Bulpitt (2008 [1983]: 25-55):

- ⊗ Análisis de la estructura del sistema territorial, donde se clasifican los estados como confederaciones, federaciones o sistemas unitarios y cada una de estas estructuras queda asociada con un diseño constitucional distintivo.
- ⊗ La tesis del colonialismo interno, que argumenta que dentro de muchas sociedades contemporáneas las relaciones intergubernamentales están estructurada de forma similar a las relaciones imperiales o coloniales entre estados.
- ⊗ La fórmula centralización/descentralización, que describe los Estados sujetos o tendentes hacia uno u otro polo, esto es, los Estados se encuentran más o menos centralizados territorialmente, según la distribución de facultades y recursos entre sus distintos niveles de gobierno.

La fórmula de la recentralización/descentralización —de/centralización en esta investigación— es probablemente la aproximación más extendida, ya no solo tiene un lugar destacado en la discusión de las otras dos, sino que es una aproximación que se niega a envejecer, a diferencia de lo que sucede con la tesis del colonialismo interno. Además, la fórmula puede aplicarse a prácticamente todos los sistemas políticos, es decir, trasciende los cortes formales de los sistemas territoriales: federales, unitarios, confederales.

Centralización y descentralización son cuestiones de grado, pero en la práctica suelen clasificarse la mayoría de los países de acuerdo con esta fórmula. En el mundo occidental contemporáneo, Francia usualmente es presentado como el arquetipo del Estado unitario centralizado, ya que mantiene a las administraciones de los departamentos regionales bajo una estricta supervisión nacional. Por otra parte, Reino Unido es el modelo de un Estado unitario descentralizado, puesto que

el gobierno central deja amplios márgenes para la regulación y administración a los gobiernos locales. Alemania, en contraste, se considera un Estado federal centralizado, ya que la mayoría de los poderes legislativos están concentrados en el ámbito nacional. Mientras que Canadá es un ejemplo de un Estado federal descentralizado, ya que históricamente los gobiernos regionales no solo han resistido cualquier erosión de sus poderes constitucionales sino que han sido capaces de adicionar prerrogativas en distintas áreas de política pública (Hueglin & Fenna 2015: 22).

Cuadro 2. Organización de la estructura del Estado en países seleccionados

Organización estatal	Unitario	Federal
Centralizado	Francia	Alemania
Descentralizado	R. Unido	Canadá

Elaboración propia con base en Hueglin & Fenna (2015: 22)

En el mundo de hoy es posible encontrar países desarrollados tanto de organización centralizada —Francia y Alemania, por ejemplo— como países desarrollados descentralizados —Canadá y Estados Unidos—, y viceversa. También en el tiempo se encuentran todo tipo de arreglos territoriales (Riker, 1975). Además, la distribución del poder territorial tiene combinaciones únicas y eventualmente los Estados han tenido en su desarrollo histórico diferentes formas de organización territorial. En consonancia, las miradas sobre la de/centralización se encuentran diseminadas. En un esfuerzo de síntesis, es posible advertir tres diferentes *caras*, acepciones o perspectivas analíticas.

1. *Perspectiva sistémica*

Esta perspectiva enfatizaría la observación del grado o del tamaño de las fluctuaciones en la distribución del poder político entre niveles de gobierno de un sistema político dado. En esa medida, la pregunta recurrente se parece a la siguiente: “¿Por qué algunos sistemas políticos son más centralizados que otros?” (Mueller 2015: xix). Para encontrar respuestas sobre los diferentes grados, centralización y descentralización se colocan como polos de una dicotomía o de un *continuum* del poder político detentado por un nivel de gobierno en relación con otros, en una escala territorial mayor/menor.

Riker (1975: 101-102), como se dijo atrás, colocó todas las formas de gobierno en un *continuum* con respecto a la de/centralización. A su entender, en un extremo se encuentran los gobiernos completamente centralizados en los cuales toda la política básica es hecha por el gobierno central, mientras que en el otro extremo se encuentran las alianzas o las confederaciones donde el órgano central

de la burocracia no puede tomar ninguna decisión política sin primero consultar a todos los gobiernos miembros. Entre dichos extremos de las formas de gobierno se encuentra el federalismo, que define como “una organización política en la que las actividades de gobierno son divididas entre los gobiernos regionales y el gobierno central de tal forma que cada clase de gobierno tiene actividades en las cuales toma decisiones finales” (Riker 1975: 101).

Al interior del federalismo, de acuerdo con este autor, se encuentra la posibilidad de encontrar graduaciones extremas. Por un lado, las federaciones “periféricas” que están cercanas al mínimo de centralización, son aquellas donde los gobernantes de la federación pueden tomar decisiones con restringidos márgenes de acción sin obtener la aprobación de los gobernantes de las unidades constituyentes. Aquí usa el ejemplo de Suiza antes de 1798. Del otro lado se encuentran las federaciones “centralizadas”, o que están cerca del máximo de centralización, y son aquellas donde los gobernantes de la federación pueden tomar decisiones sin consultar a los gobernantes de los Estados miembros en casi todas las categorías de acción. Los ejemplos son Estados Unidos y Yugoslavia en la segunda mitad del siglo XX. No obstante, el autor concluye que son pocos los gobiernos que se encuentran en los extremos del federalismo; más bien, la mayoría se encuentra entre los polos descritos. Pero este planteamiento, cuyo énfasis se encuentra en la cantidad de actividades que *los gobiernos gobiernan*, lleva a entender el federalismo como un fenómeno de rangos o graduaciones, en lugar de una cuestión fijada por las constituciones. Más aún, las federaciones están siempre en construcción, “así que en una crisis un tipo de gobierno puede y de hecho prevalece [sobre el otro]” (Riker 1975: 105).

Otros autores (Blondel, 1972; Fesler, 1974; Hutchcroft, 2001; Mueller, 2015; Dardanelli, Kincaid, Fenna, Kaiser, & Lecours, 2015) han dado cuenta que los sistemas políticos pueden definirse como centralizados si todo el poder político se localiza y es ejercido por el centro, mientras que lo contrario refiere a la descentralización. En este sentido, cada sistema político, o cada sistema social que utiliza el territorio como un elemento estructural para su organización jerárquica, puede ser caracterizado por su grado de centralización y puede ser

comparado con otros sistemas o en relación con el mismo sistema en distintos puntos del tiempo.

2. *Perspectiva periférica*

Desde esta perspectiva se enfatizarían las dinámicas y transformaciones de las unidades locales (o subnacionales) de gobierno o, en otros términos, las organizaciones políticas y cuerpos gubernamentales que se encuentran en la periferia del sistema político. En esta línea son resaltados los recursos locales para la conducción política, el procesamiento de políticas públicas y el desarrollo de la gobernanza. Su eje conceptual y metodológico es la autonomía local y las dimensiones del traslado de poder hacia las unidades locales.

En los estudios en torno a las realidades de los Estados unitarios suelen distinguirse tres grandes formas de traslado o dispersión del poder desde el centro hacia la periferia (Rossi 1999: 17-18). La primera es la *desconcentración*. Esta es la forma menos significativa en términos políticos, ya que solo refiere la transferencia de competencias entre unidades administrativas dentro de la misma entidad central. Aquí los órganos centrales de gobierno retienen la toma de decisiones, pero trasladan funciones a sus órganos dispersos a lo largo del territorio. La segunda forma, políticamente más significativa que la primera, es la *delegación*, donde responsabilidades de política pública —energía, telecomunicaciones, transporte, educación, por ejemplo— son transferidas a gobiernos regionales o locales con autonomía administrativa. En Escandinavia, por ejemplo, los gobiernos locales administran los programas nacionales de seguridad social. La tercera, y la más amplia forma de descentralización, es la *devolución*, que ocurre cuando el centro garantiza una toma de decisiones autónomas (incluyendo algunos poderes legislativos) a gobiernos con legitimidad propia. En el Reino Unido, quizá el caso más conocido, la devolución ha sido introducida en Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

En la literatura comparada de la descentralización, con base en estudios de administración pública, suele realizarse una distinción en torno a las funciones de

política pública que son trasladadas a las autoridades locales/subnacionales: fiscal, administrativa y política (p.e. Schneider 2003; Falleti 2003; Dickovick 2011). Lo primero está relacionado con el traslado de recursos presupuestales del Estado hacia los niveles locales/subnacionales de gobierno. Lo segundo nombra el traslado de prerrogativas y responsabilidades en la provisión de servicios básicos e infraestructura, así como el diseño e implementación de políticas públicas. Lo tercero engloba modificaciones en la competencia electoral, la designación de autoridades subnacionales, la disolución de autoridades subnacionales por parte de los niveles más altos y el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana. Estudios relevantes sobre la reciente recentralización siguen esta misma segmentación analítica (Eaton, 2013).

Comúnmente se considera que el traslado de funciones en las dimensiones fiscal, administrativa y política fortalece la autonomía local frente a los poderes centrales. Sin embargo, al analizar con mayor detenimiento las consecuencias de la descentralización sobre el balance de poder intergubernamental en diferentes países de América Latina —Argentina, Colombia y México—, Falleti (2003, 2006, 2010) muestra que dicho fortalecimiento de la autonomía local depende, en buena medida, de la secuencia en el traslado de cada una de esas funciones. De hecho, existen traslados que disminuyen los márgenes de autonomía subnacional, por ejemplo, cuando los gobiernos subnacionales reciben tareas administrativas sin recibir los recursos fiscales correspondientes.

El concepto de “autonomía” de las unidades subnacionales está en la base de distintos estudios. Desde concepciones clásicas (Elazar 1987) hasta estudios más recientes (Manor 1999; Hooge et al. 2010; Dickovick 2011), trabajan con una noción de autonomía local/subnacional que, *grosso modo*, refiere las capacidades de los gobiernos locales para tomar decisiones sin la intervención del centro.

Con un amplio sentido de comparación, Dickovick (2011: 3) destacó que la “autonomía” ofrece no solo un concepto común para mediciones e indicadores, sino que permite integrar las diferentes dimensiones en el estudio de la recentralización con un parámetro sencillo: “autonomía incrementa con la descentralización y disminuye con la recentralización”. Así, con la mira colocada en la autonomía

subnacional, la recentralización es sinónimo de “la eliminación de recursos, poderes o potestades de los gobiernos subnacionales” (Dickovick & Eaton 2013: 3).

3. *Perspectiva central*

Esta perspectiva subrayaría el desarrollo del *centro* político, entendido este como “el lugar donde ocurre la toma de decisiones que irradian al sistema político” (Bulpitt 2008: 35). Las autoridades centrales son aquellas que toman decisiones para el conjunto del territorio, no solo para una jurisdicción particular. Mientras que las autoridades locales tienen solo poder sobre una porción del territorio. En mayor o menor medida, el gobierno central, quizá con excepción de las confederaciones, tiene la autoridad para afectar el desarrollo en todos los sistemas políticos contemporáneos, ya que desde el plano central (nacional o federal) se determinan modelos, pautas o lineamientos jurídico-institucionales que las entidades locales deben observar o integrar en sus propias esferas y ordenamientos.

Esta perspectiva central ha recibido relativamente menos atención que las otras, aunque existen algunas excepciones notorias. En su estudio de la política territorial en el Reino Unido, Bulpitt (2008 [1983]: 19-20) hace explícita su adopción de la visión central, es decir, su análisis tiene como punto de partida “los problemas enfrentados por las autoridades en Londres y las varias formas en las cuales estos problemas han sido resueltos”. Para este autor, la centralización es la concentración de intereses políticos, identidad y poder que tiene lugar principalmente en la ciudad capital. Por exclusión, la periferia es el resto del país. Las élites y mandos locales buscan influir y necesitan relacionarse con el centro, lugar donde irradian recursos y la legalidad para el ejercicio de la gobernanza local. En esa medida, el centro y la periferia dan sentido a la “política territorial”, esto es, “la arena de actividad política concerniente con las relaciones entre las instituciones políticas centrales en la ciudad capital y aquellos intereses, comunidades, organizaciones políticas y cuerpos gubernamentales afuera del complejo institucional central, pero dentro de las fronteras aceptadas del Estado, las cuales poseen, o es comúnmente percibido que poseen, un carácter local/regional significativo” (p.19).

Con premisas de tipo-ideal, Mueller (2015: 2-3) señala que centralización implica que *existe un centro, solo un centro y que este centro es efectivamente central*, en el sentido que retiene todo o al menos la mayor parte del poder político en el sistema. En este entendido, la centralización expresa una relación entre poder y territorio donde un núcleo o centro, en un modelo piramidal o jerárquico, irradia el poder hacia afuera. Más detalladamente, este autor sostiene que la centralización es una referencia de lugar, espacio y jerarquía en un sistema político. Como referencia de *lugar*, indica que el poder reside en el centro y la localización de la toma de decisiones afecta la toma de decisiones en el sistema político. Como referencia de *espacio*, el poder se extiende desde el centro hacia todo el territorio. Este es un elemento que también es capturado por el concepto de “jurisdicción”. Como referencia de *jerarquía*, la centralización implica que diversos centros locales o regionales se encuentran subordinados a un solo centro nacional.

Cuadro 3. De/centralización. Perspectivas analíticas

Perspectiva	Punto focal	Medición aplicada	Autores principales
Sistémica	Grado o estructura de distribución de poder entre niveles de gobierno del sistema político	<i>Continuum</i> o dicotomía centralización-descentralización	Fesler (1965, 1974) Riker (1975) Hutchcroft (2001) Dardanelli et al. (2015)
Periférica	Traslado o dispersión de poder hacia las unidades locales de gobierno	Autonomía local	Schneider (2003) Falleti (2003, 2006, 2010) Dickovick (2011) Eaton (2013)
Central	Configuración de instituciones centrales de gobierno o de órganos de toma de decisiones que irradian al sistema político	Jurisdicción de las autoridades centrales	Bulpitt (2008) Kollman (2013) Mueller (2015)

Elaboración propia

Las tres perspectivas analíticas —sistémica, periférica y central— aparecen a menudo mezcladas, aunque diferentes cuestiones son resaltadas: la redistribución de poder entre niveles de gobierno del sistema político, la autonomía de las autoridades locales y la configuración de las instituciones centrales, respectivamente. El concepto de/centralización engloba estas perspectivas.

2.2. Explicaciones próximas y cercanas

Las teorías de la de/centralización pueden asirse en una tríada: sociocultural, estructural y política-institucional. En esta clasificación sigo sobre todo a Mueller (2015), en coincidencia con otras. Lim (2010), por ejemplo, identificó tres tradiciones teóricas para explicar los resultados políticos: culturalista, estructuralista y racionalista-política. Mientras que Montero and Samuels (2004) consideraron causas próximas (político-institucionales) y distantes (socio-estructurales). A continuación, señalo los elementos más sobresalientes de cada una de estas tres grandes teorías o tradiciones explicativas.

a. Teorías socioculturales

Las explicaciones socioculturales enfatizan un conjunto de materias no-constitucionales, como los hábitos, las actitudes, las voluntades e incluso las ideas que se encuentran diseminadas en la sociedad. Se trata de “macro” factores demográficos, económicos o culturales que modulan las decisiones políticas sobre la distribución de poderes entre niveles de gobierno (Montero and Samuels 2004: 12).

En la ciencia política contemporánea existen importantes análisis que vinculan las diversas características sociales de carácter estructural —desarrollo económico, cultura política, divisiones étnicas— con la existencia y el mantenimiento de determinados arreglos políticos (Lipset 1992 [1959]; Almond & Verba 1992 [1963]). Las estructuras sociales y las instituciones políticas guardan relaciones, aunque se encuentran separadas. Según el planteamiento de Almond & Verba (1992 [1963]: 194-197), la cultura política —entendida como la orientación psicológica hacia el sistema político— funciona como la liga que une a la política en sus dimensiones micro y macro, aunque no necesariamente la cultura política y las estructuras del sistema político son congruentes entre sí.

Desde la literatura del federalismo se han realizado tratamientos *más allá* del diseño esencialmente jurídico de la división de poderes entre niveles de gobierno, en un proceso de *federalizar* una comunidad política, ya que el gobierno federal es

“un dispositivo por el cual las cualidades federales de la sociedad son articulados y protegidos”, en un “proceso en el que un número de comunidades políticas separadas entran en arreglos para generar soluciones, adoptar políticas conjuntas y tomar decisiones conjuntas sobre problemas conjuntos” (Livingston, 1952: 88). En este mismo sentido, se ha dicho que “solo tenemos federalismo cuando un conjunto de comunidades coexiste e interactúa como entidades autónomas unidas en un orden común con autonomía por su parte” (Friedrich, 1968: 7-8).

Las explicaciones de carácter sociocultural mantienen que los legados históricos —económicos, culturales, políticos— tienen un poderoso efecto sobre el presente. América Latina, por ejemplo, se ha visto marcada por una “tradicción” centralista del orden social y político, que fue forjada desde el colonialismo católico gracias a un aparato burocrático y una cultura urbana preindustrial, acompañada de la emergencia de un estilo político centralista, cívico, burocrático y legalista (Véliz, 1980).

Las aproximaciones socioculturales, en buena medida por su determinismo, han sido relegadas en los estudios de la de/centralización. No obstante, existen buenos ejemplos de investigación reciente bajo esta aproximación. Erk & Koning (2010), bajo la *teoría de la congruencia* entre estructuras sociales e instituciones políticas, realizan un estudio comparado sobre la influencia de las estructuras lingüísticas en el grado de descentralización fiscal ocurrido de la década de 1970 a la década del 2000 en federaciones del occidente industrializado (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, España, Suiza y Estados Unidos). Sus hallazgos, efectivamente, encuentran correlaciones significativas entre el fraccionalismo lingüístico de cada uno de los países y la descentralización fiscal.

b. Teorías estructurales

Las teorías estructurales guardan relación con las teorías socioculturales en el sentido siguiente: el cambio en el poder intergubernamental está en consonancia no solo con las preferencias inmediatas —cálculos políticos, intereses territoriales, decisiones coyunturales— de las élites políticas, sino con factores distantes,

anclados en la geografía, la historia y la cultura. El desarrollo desigual de las diferentes regiones de un país —por ejemplo, Italia con sus altos contrastes entre el norte y el sur— puede estar fuertemente influido por elementos culturales de profundas raíces históricas que se manifiestan en pautas de relación social, densidad de redes asociativas y mecanismos de confianza y reciprocidad social (Putnam 1993).

Desde el federalismo, las teorías estructurales han pretendido explicar la distribución de poder entre niveles de gobierno con base en grandes atributos geopolíticos del sistema: tamaño del área, distancia y población. La literatura del federalismo fiscal, por ejemplo, sugiere que la descentralización asegura una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos, acerca la toma de decisiones a los ciudadanos y asegura el mantenimiento de mercados efectivos como resultado de las presiones competitivas que los gobiernos descentralizados mantienen entre sí y frente a los gobiernos nacionales (Tiebout 1956). En similar vertiente, Oates (1972) encaró los pros y los contras del gobierno centralizado y un gobierno caracterizado por una extrema descentralización y concluyó que el federalismo, un caso intermedio entre los anteriores y en el que las decisiones en torno a la provisión de servicios públicos se dividen entre los gobiernos centrales y subcentrales, pueden ser descrito en términos económicos como “la forma óptima de gobierno” (13-14). En la segunda parte del libro, el autor presenta un estudio econométrico sobre el grado de centralización fiscal para una selección de países federales (Estados Unidos, Canadá y Australia) en dos periodos de tiempo (de 1902 a 1950 y de 1950 a 1965), que muestra el incremento de la centralización en el primer periodo y el decremento de la descentralización para el segundo.

c. Teorías político-institucionales

Las explicaciones político-institucionales conceden un lugar protagónico a los decisores dentro de las instituciones estatales en la iniciación, implementación y diseño de la de/centralización. Por tanto, son enfatizadas las capacidades de agencia y liderazgo, las reglas del juego, el partidismo y las negociaciones

intergubernamentales. Una parte sobresaliente de la literatura politológica sobre la descentralización y recentralización se concentra en esta vertiente al estudiar causas *políticas, próximas, inmediatas o micro*.

El asunto definitorio de la recentralización y la descentralización del Estado es la distribución de poder entre niveles de gobierno que operan en el mismo territorio. En el tiempo, Riker (1964) fue uno de los primeros estudiosos en abordar variables políticas con el objetivo de teorizar y explicar la de/centralización. De acuerdo con su estudio, el federalismo es el resultado de un *pacto constitucional* entre los futuros líderes nacionales y los oficiales de los gobiernos constituyentes con el propósito de agregar territorio, mejorar la recaudación de impuestos y establecer ejércitos. Al enfatizar la noción de pacto o acuerdo político, Riker otorgó plena relevancia al papel de las élites políticas en la formación de las federaciones. Ello significaría girar el estudio del federalismo desde interpretaciones constitucionales, sociológicas o estructurales hacia la Ciencia Política o hacia un análisis empírico y no-normativo (Burgess 2006: 65). Una de las mayores contribuciones de este autor es el estudio de los patrones de relaciones que operan al interior del sistema de partidos como un factor clave para entender el grado de de/centralización (Riker 1964: 189):

La relación federal será centralizada o no de acuerdo con el grado bajo el cual los partidos organizados para operar el gobierno central controlan a los partidos organizados para operar a los gobiernos constitutivos [...] La causa más cercana a las variaciones en el grado de centralización o predominio periférico de la estructura constitucional de un federalismo es la variación en el grado de la centralización partidista.

Así, las relaciones entre los niveles central y local de gobierno están sujetas a la clase de relaciones que los miembros de los partidos políticos en ambos niveles establecen entre sí. Por un lado, cuando los partidos que operan los gobiernos a nivel central son correligionarios partidistas de aquellos que operan en el nivel local, las divisiones del poder vertical quedan anuladas o limitadas. En otras ocasiones, los partidos gobernantes en el nivel regional pueden ser opositores del partido gobernante a nivel nacional.

La congruencia entre los partidos de diferentes niveles institucionales puede ser un importante factor para las relaciones intergubernamentales. En este sentido, la pretensión de Madison que los gobiernos centrales y locales se controlen entre sí está altamente influenciada por la conformación multinivel del sistema de partidos.

En un tenor similar se ha mostrado que las diferencias en la de/centralización dependen fuertemente de las líneas de rendición de cuentas dentro de los partidos políticos. En síntesis, *mayor centralización puede esperarse en sistemas con partidos centralizados que en sistemas con partidos descentralizados*. En el primer caso, los legisladores nacionales, que aprueban los cambios en uno u otro sentido, se ven compelidos a responder mayormente a los intereses de políticos nacionales, sobre todo a presidentes que prefieren concentrar poderes. Mientras que en el segundo caso los legisladores tienen mayores influencias por parte de políticos locales. Cabe citar el argumento in extenso (Willis, Garman, and Haggard 1999: 18):

Los legisladores deben estar en concordancia con aquellos actores que pueden impulsar sus carreras (...) Si los líderes partidistas están organizados en el nivel subnacional y ocupan posiciones en los gobiernos subnacionales, entonces los legisladores nacionales a menudo actúan como 'delegados' representando los intereses subnacionales. Alternativamente, si los líderes partidistas mandan al interior organización partidista nacional u ocupan posiciones legislativas o ejecutivas a nivel nacional, entonces los intereses de los legisladores sobre la descentralización coincidirán más con los intereses ejecutivos o 'nacionales'.

La conducción de los líderes partidistas, según los autores, se basa en un conjunto de instituciones, pero cabe enfatizar las más decisivas: las reglas de nominación de las candidaturas y la temporalidad de las elecciones nacionales y locales. Mientras que lo primero determina si líderes partidistas nacionales o locales seleccionan quien accede a la boleta, lo segundo determina si los legisladores suben a las trayectorias presidenciales o subnacionales (gubernaturas o alcaldías).

Los cálculos electorales de los partidos, o más específicamente los cálculos de sus liderazgos, también pueden resultar relevantes para explicar los cambios en la de/centralización. Más específicamente, la descentralización representa una

estrategia deseable para aquellos partidos cuyo soporte en el nivel local aparece más seguro que su prospectiva en las elecciones nacionales (O'Neill, 2003).

Las relaciones intergubernamentales son interacciones complejas, multicausales, donde intervienen diferentes preferencias, racionalidades, actores y coaliciones políticas (Musella 2011: 973). Como otros ámbitos institucionales, las relaciones intergubernamentales cambian gradual y permanentemente porque están hinchadas con tensiones, es decir, involucran consideraciones sobre recursos e invariablemente tienen consecuencias distributivas.

Las aproximaciones político-institucionales dominan el subcampo de la de/centralización y el federalismo comparado. Estas aproximaciones, de hecho, resultaron dominantes en el estudio del federalismo (Erk & Koning 2010: 357-359). La temprana inclinación del federalismo comparado hacia el institucionalismo se explica, en buena medida, por los orígenes del subcampo; como vimos atrás, los orígenes del federalismo comparado descansan en los estudios constitucionales comparados (Wheare, 1963).

Las aproximaciones institucionalistas son muchas en el estudio de la recentralización, la descentralización y el federalismo comparado. Al subrayar el cambio institucional propio de la redistribución de poder entre niveles de gobierno, la atención se coloca en las potenciales causas (políticas) temporalmente más cercanas del fenómeno (las racionalidades de los actores políticos relevantes), en lugar de las distantes, como pueden ser los cambios modernizadores (desarrollo económico, urbanización) o socioculturales (estructuras de pensamiento, pautas morales, tradiciones cívicas) (Montero & Samuels 2004: 11-12). En todo caso, los actores políticos —presidentes, legisladores, autoridades subnacionales— optan por más o menos centralización influenciados por factores socioculturales y estructurales; es decir, *solo el enfoque político ofrece arrojar luz sobre el proceso causal en el que las decisiones son tomadas* (Mueller 2015: 1).

En términos más generales, el nuevo institucionalismo se ha convertido en las últimas décadas en el enfoque más socorrido en la política comparada, dirigiendo la atención de los estudiosos hacia el conjunto de reglas sociales y estatales que “condicionan cómo los actores políticos definen sus intereses y

estructuran sus relaciones de poder hacia otros grupos” (Thelen & Steinmo 1992: 2). Las instituciones —entendidas como reglas del juego que guían o prescriben el comportamiento de los actores (North 1995; Przeworski 1998; Offe 2006)— juegan un papel relevante en la determinación de los resultados sociopolíticos, una vez que estructuran las interacciones estratégicas y las opciones de los actores en la toma de decisiones. Pero las instituciones son elementos cambiantes, sujetos a reformas. Su configuración y su funcionamiento están ligados, entre otros elementos, a la distribución del poder, los arreglos institucionales prevalentes y las estrategias de los actores (Mahoney & Thelen, 2010).

Cuadro 4. De/centralización: tradiciones teóricas

Teoría	Eje explicativo	Autores principales
Sociocultural	Hábitos, actitudes, voluntades e ideas diseminadas en la sociedad	Livingston (1952), Friedrich (1968), Erk & Koning (2010)
Estructural	Atributos geopolíticos, históricos, culturales, como el tamaño del país, la densidad poblacional y la distancia entre capital y regiones	Tiebout (1956), Oates (1972), Putnam (1993)
Política	Decisores políticos, arreglos institucionales y negociaciones partidarias	Riker (1964), Willis, Garman & Haggard (1999), O'Neill (2003), Eaton (2004)

Elaboración propia

En la vasta literatura de la descentralización se encuentran diferentes revisiones de las determinantes del proceso. Montecinos (2005), por ejemplo, identificó cinco vertientes: 1) Económico, en su vertiente del federalismo fiscal y el regionalismo. 2) Los estudios con un enfoque sociológico, que ponen el acento en el impacto de la descentralización en distintos aspectos y procesos de la vida social y democrática de los países de la región; por ejemplo, la participación social y ciudadana, la provisión de los servicios sociales y la gobernabilidad democrática. 3) Los estudios con un enfoque asociado a la nueva gestión pública, que enfatizan la descentralización como una condición para la ampliación de las libertades de los departamentos, divisiones, unidades y/o gobiernos subnacionales para la gestión de sus servicios, lo que al mismo tiempo permitiría aumentar su eficiencia. Aunque también se señalan las desventajas respecto a los numerosos problemas de control e incentivos; por ejemplo, la ausencia de controles institucionalizados sobre la acción del gobierno, lo que da lugar a que muchos programas sean manipulados con fines políticos. 4) Los estudios con un enfoque politológico, que analizan y

explican las principales causas y consecuencias que originaron la descentralización en América Latina, a partir de preocupaciones sobre los efectos que producen determinadas instituciones políticas en la descentralización y cómo esto determina la profundidad del proceso en la región. Este enfoque se pregunta, por ejemplo, cómo influyen en la descentralización los procesos electorales, la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, el presidencialismo, entre otros. 5) Los estudios relacionados con el “optimismo multilateral” de los organismos financieros internacionales (BM, FMI, BID), que considera la descentralización como un principio orientador del diseño de políticas públicas en los países de la región, principalmente en las áreas de salud y educación.

Falleti (2010) señala que la descentralización se basó fundamentalmente en dos ejes teóricos. El primero es el de las teorías del gobierno local, que argumentan que la descentralización, al delegar poder a los gobiernos locales, contribuye a profundizar y consolidar la democracia. Por el lado económico, las teorías sobre el federalismo fiscal, que sostienen que la descentralización ayuda a mejorar la asignación de recursos gracias al mejor conocimiento de las preferencias de los habitantes de cada lugar y a la competencia que esto origina entre las distintas localidades. En ambos casos, asimismo, se reconocen posibles consecuencias negativas. En primer lugar, que la descentralización promueve el autoritarismo y exagera el patronazgo. En segundo lugar, que la transferencia de poder presupuestal a los funcionarios subnacionales puede incrementar los conflictos distributivos y que, en ausencia de mecanismos fiscales y político adecuados, la transferencia de recursos presupuestarios a los gobiernos subnacionales puede dar origen a mayores niveles de inflación, déficit y un desempeño macroeconómico más deficiente.

Montero & Samuels (2004) presentan tres hipótesis específicas para explicar la descentralización: un cambio en sintonía con el neoliberalismo y la readecuación estructural del Estado, la descentralización como resultado de factores internacionales (apertura económica, transnacionalización productiva y la promoción de organismos internacionales para el desarrollo), y la descentralización como resultado de la democratización.

Para la descentralización resultan relevantes los intereses territoriales de los actores políticos, mismos que se definen por el nivel de gobierno (nacional, regional, local) y las características de la unidad territorial (provincia rica o pobre, localidad grande o pequeña) que ellos representan. De acuerdo con Falleti (2006: 322-23), el poder ejecutivo nacional prefiere la descentralización administrativa a la fiscal y, a la vez, prefiere esta última a la política. El razonamiento supone que el gobierno nacional procura desprenderse, ante todo, de sus responsabilidades en materia de gasto. Por lo tanto, la descentralización administrativa es la que goza de mucho mayor beneplácito con el poder ejecutivo nacional. Si el ejecutivo nacional se ve forzado a elegir entre ceder autoridad fiscal o política, escogerá ceder autoridad fiscal y conservar el control político, el cual puede servirle para influir en las decisiones de gasto de los funcionarios locales. El presidente de la República prefiere ceder la descentralización administrativa, luego la fiscal y al último la política (A>F>P). El mismo juicio se aplica para explicar el orden inverso de preferencias de los funcionarios locales (P>F>A), siempre interesados en la descentralización política, pero prefieren contar con autonomía política, dinero y responsabilidades, en ese orden. Cuando ocurre el proceso de cambio, siguiendo a la misma autora, los intereses territoriales de un nivel de gobierno o, más generalmente, de una coalición política prevalecen y esto redundará en los resultados de todo el proceso. Los tipos de coalición los realiza a partir de los intereses territoriales de los actores políticos —presidentes, gobernadores y alcaldes— que impulsan la descentralización e identifica seis tipos de coaliciones prodescentralización —nacional, subnacional, gobernante, oposición y dos tipos de coaliciones mezcladas— basadas en esos intereses. En conclusión, señala Falleti, el tipo de coalición que promueve la primera reforma descentralizadora y la secuencia de las medidas que le siguen —política, administrativa o fiscal— son dos factores importantes para entender en la evolución del equilibrio de poder intergubernamental.

Diversos estudiosos se han preocupado por asignar preferencias de funcionarios nacionales y locales frente a la distribución del poder intergubernamental. Esta asignación parte de supuestos fijos. Un punto de partida

es que los políticos buscan maximizar, o al menos mantener, el poder de decisión sobre los recursos políticos, fiscales y de todo tipo. La preferencia por patrones más centralizados en la toma de decisiones políticas es usualmente asignada a presidentes, legisladores y la mayoría de los burócratas del nivel nacional; es decir, los políticos del nivel más alto de gobierno prefieren concentrar poderes, limitar la autonomía local y evitar la pérdida de poder inherente a la descentralización. En contraste, los gobiernos locales buscan incrementar su propia autonomía, es decir, son proclives a impulsar la descentralización (Dickovick, 2011a; Eaton, 2004; O'Neill, 2003).

Las explicaciones sobre la descentralización extendida en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990 tienen resonancia para el giro en dirección opuesta dado en los primeros lustros del siglo XXI en países de la región, por ejemplo, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Aunque, asimismo, la *recentralización tras la descentralización* tiene peculiaridades que vale la pena revisar a detalle.

Hasta ahora, este proceso de cambio en América Latina ha motivado una creciente literatura que, *grosso modo*, analiza las reasignaciones de poder entre niveles de gobierno con base en teorías político-institucionales, es decir, el proceso es predominantemente explicado como resultado de las interacciones estratégicas entre políticos nacionales y locales. Entre otras cuestiones, los estudiosos se han enfocado en la búsqueda de “patrones” o contenidos político-institucionales del proceso, así como en las estrategias seguidas por los gobiernos nacionales para empujar y, en contrapartida, en los esfuerzos de los gobiernos locales por resistir las presiones desde el centro.

El estudio de la recentralización enfrenta diferentes desafíos frente al estudio de la descentralización. De entrada, la *visibilidad* del fenómeno es contrastante. La descentralización fue a menudo un proceso presumido, elogiado por sus promotores a partir de sus presuntas propiedades para incrementar los niveles de rendición de cuentas y participación ciudadana, así como mejorar la eficiencia administrativa y fiscal, entre otras cuestiones. La descentralización administrativa y la descentralización fiscal incluso se condujeron con leyes *marco* en algunos países

latinoamericanos: Bolivia y Perú, por ejemplo. En alta disconformidad, la recentralización es una transformación institucional que suele ser poco presumida por sus promotores, al menos como proceso que abiertamente impulsa el aumento de poderes de las autoridades centrales. Estos procesos de cambio adolecen de reformas o legislación *ad hoc*, es decir, son procesos dispersos en diferentes ordenamientos y políticas públicas.⁷

La recentralización adopta formas variadas de política pública y diseño institucional. Ejemplos de medidas de recentralización evidentes o abiertas lo ofrecen algunos de los presidentes identificados con la izquierda del espectro político en América Latina: Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador. De acuerdo con Eaton (2014), Evo Morales —quien ascendió al poder en 2006— introdujo en Bolivia importantes decrementos en el porcentaje de ingresos petroleros enviados a los gobiernos departamentales.⁸ En Ecuador, el presidente Rafael Correa —quien ascendió al poder en 2007— hizo un manejo discrecional de las transferencias fiscales a las alcaldías y desacató leyes que lo obligaban a mandar un porcentaje de los ingresos nacionales a los gobiernos subnacionales. En Venezuela, el presidente Hugo Chávez —1999-2013— cortó los ingresos compartidos con estados y municipios y los forzó a deponer funciones administrativas en distintos sectores, desde salud hasta construcción de infraestructura. En la dimensión política, los tres presidentes fueron bastante exitosos en concentrar el poder en el nivel nacional, no solo con influencia legislativa, sino con influencia en cortes electorales, el poder judicial y las agencias regulatorias.

⁷ En la literatura académica de los últimos años se encuentra un caso particularmente contrastante: en Vietnam, en el año 2008, se realizó un programa piloto que significó la remoción de consejos en 99 distritos del país en una muestra estratificada por región, tipo de provincia y tipo de poblado (rural o urbana), es decir, el régimen del partido comunista hizo un experimento de recentralización con el propósito de medir su impacto en la corrupción en los servicios públicos (Malesky et al., 2014).

⁸ Para ser más precisos, en noviembre de 2007 el presidente Morales decretó un 70% de reducción en las transferencias del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, defendiendo explícitamente esta medida como una necesidad para financiar un nuevo programa de redistribución social: Renta Dignidad para los bolivianos mayores de 60 años.

Aunque la recentralización “directa o abierta”, de acuerdo con lo consignado por Dickovick & Eaton (2013: 2-12), es una acción política relativamente inusual, esto es, las acciones que *abiertamente* revierten facultades legales o políticas públicas que fueron previamente descentralizadas son relativamente escasas en la región, tanto que el reciente reforzamiento de la posición de los gobiernos nacionales *vis-à-vis* los gobiernos subnacionales pudiera parecer invisible si se busca en los presupuestos o a las esferas de política pública que fueron descentralizadas en las décadas de 1980 y 1990.

En otros términos, la recentralización luce más que la reversión de la descentralización. Los cambios institucionales que refuerzan la posición de los órganos centrales *vis-à-vis* los órganos subnacionales no han implicado en muchos casos la disminución de montos de ingreso, de gasto o restar funciones administrativas de las entidades subnacionales, es decir, dar marcha atrás a las medidas usuales de descentralización.

Los gobiernos nacionales, según los mismos autores (2013), han usado distintas “estrategias alternativas” a la recentralización directa con el propósito de fortalecer su posición en las relaciones intergubernamentales, muchas veces de manera combinada. Dichas estas estrategias se agrupan en: 1) implementación de programas y políticas públicas; 2) uso o creación de entes burocráticos y reorganización de la administración pública; 3) instalación o uso de instituciones nacionales, como órganos electorales, entes judiciales, cuerpos policiacos y militares, y 4) la movilización de la sociedad civil organizada.

Cada una de las estrategias delineadas tiene amplias diferencias internas. En el renglón de estrategias institucionales, por ejemplo, se advierte que en Bolivia se han usado procedimientos judiciales contra los gobernadores de oposición; en Brasil se han sobrepuesto reglas fiscales; en México se han desplegado fuerzas federales de seguridad en distintas porciones territoriales ante la ineficacia de fuerzas policiacas subnacionales; en Perú se abolió el Senado y se estableció un sistema unicameral; en Venezuela se usaron las instituciones electorales y judiciales en contra de candidatos de la oposición, se eliminó el Senado y distintos

dispositivos de participación, como los círculos bolivarianos, fueron ligados al ejecutivo nacional y sustituyeron tareas de instancias subnacionales.

Cuadro 5. Recentralización en América Latina

	Organización estatal	Régimen político*	Estrategias de cambio institucional **
Argentina	Federal	Democrático (1983-2010)	PBS
Bolivia	Unitario	Semidemocrático (2007-2010)	PIS
Brasil	Federal	Democrático (1985-2010)	PBIS
Colombia	Unitario	Semidemocrático (1958-2010)	PBI
Ecuador	Unitario	Semidemocrático (2004-2010)	PB
México	Federal	Democrático (2000-2010)	PI
Perú	Unitario	Autoritario (1992-1994) Semidemocrático (1995-2000)	PBI
Venezuela	Federal	Democrático (2000-2001) Semidemocrático (2002-2008) Autoritario (2009-2010)	BIS

Elaboración propia, con base en Mainwaring & Pérez-Liñán (2013) y Dickovick & Eaton (2013).

*Se consigna las clasificaciones durante el periodo *circa* los recientes procesos de centralización, tomada de Mainwaring & Pérez-Liñán (2013).

**Las estrategias son políticas públicas (P), burocráticas (B), institucionales (I) y sociales (S), tomadas de (Dickovick & Eaton, 2013).

Las diferentes medidas, estrategias o políticas de recentralización redundan frecuentemente en la acumulación de “capas institucionales”, es decir, la recentralización a menudo significa *sobreponer* instituciones, no quitarlas. Los gobiernos centrales, y particularmente los presidentes, minaron a los gobiernos locales al añadir o sobreponer nuevas instituciones, en lugar de desaparecer las existentes o realizar una reversión directa (Dickovick, 2011b).

En cualquier caso, el abanico de medidas de recentralización puede ser verdaderamente extenso, como lo expone Olmeda (2014: 148-49):

En términos fiscales, la creación de nuevos impuestos cuyos ingresos por recaudación se encuentran bajo exclusiva potestad de las autoridades nacionales, cambios en el sistema de transferencias con el objetivo de ampliar la porción correspondiente al centro, la transferencia a los niveles subnacionales de gastos antes erogados por el gobierno nacional sin la descentralización concurrente de los recursos requeridos para financiar dichos pagos, una recentralización de impuestos o recursos previamente descentralizados, un incremento en el uso discrecional de recursos por parte del gobierno nacional, entre otros.

En términos administrativos, la creación de programas nacionales con impacto directo en la provisión de servicios en el territorio, la fijación de estándares comunes que deben ser cumplimentados por las administraciones provinciales en diferentes áreas de política (como educación, seguridad, salud, etc.), la recentralización de la nómina salarial de los trabajadores provinciales, entre otros.

En términos políticos pueden señalarse desde medidas drásticas, como la suspensión de las elecciones locales y el nombramiento de las autoridades subnacionales directamente por orden presidencial o la disolución de unidades subnacionales y su inclusión en regiones autónomas bajo la autoridad directa del gobierno nacional, hasta medidas más sutiles, como la introducción de cambios en las instituciones electorales para limitar el influjo de las autoridades subnacionales en las elecciones locales o para “vetar” a ciertos candidatos dispuestos a competir en dichas comicios, el nombramiento de comisionados presidenciales con atribuciones sobre aspectos particulares de la política local, la creación de

macrorregiones que crean un nuevo nivel de gobierno intermedio entre el presidente y las autoridades provinciales, entre otros.

Los diseñadores de la recentralización pueden ser altamente creativos. Además de mostrar la diversidad de medidas de recentralización —de carácter explícito y, más comúnmente, de carácter indirecto—, los investigadores han buscado señalar las razones políticas de este proceso de cambio, sobre todo reconocer las motivaciones del presidente de la República para concentrar poderes en detrimento de la autonomía de las autoridades locales.

Los gobiernos centrales han esgrimido diferentes argumentos en su ánimo de recentralizar. En primer lugar, puede señalarse la necesidad de controlar una crisis macroeconómica. Más precisamente, el éxito de las medidas de estabilización ante las crisis macroeconómicas apalanca al presidente de la República en su búsqueda por concentrar poderes (Eaton & Dickovick, 2004). En el mismo tenor, Dickovick (2011) encontró que la resolución de una crisis macroeconómica permite al ejecutivo recentralizar poderes fiscales, lo mismo en África (Sudáfrica y Senegal) que en América Latina (Brasil y Perú).

Existe otra vertiente que justifica la recentralización por ineficacia o debilidad de las instituciones locales, expresada por ejemplo en su “incapacidad” de brindar de manera efectiva los servicios públicos que en el pasado les fueron transferidos y el gobierno central decide asumir, en parte por necesidad, pero también previendo réditos políticos a futuro, dichas responsabilidades. Así sucedió, por ejemplo, con la reciente recentralización observada en el sector educativo en México (J. Olmeda, 2014).

La ideología, el proyecto político y los cálculos estratégicos del presidente juegan un papel relevante en la recentralización. De nuevo ejemplares, los presidentes Morales (Bolivia), Correa (Ecuador) y Chávez (Venezuela) implementaron cambios recentralizadores al amparo de razonamientos políticos. Por un lado, para revertir medidas descentralizadoras que fueron tomadas en las décadas de 1980 y de 1990 por las anteriores administraciones, identificadas con la agenda neoliberal. Por otro lado, para reducir las perspectivas electorales de los

partidos de oposición que, en todos los casos, eran más poderosos a nivel subnacional que a nivel nacional.

La recentralización en las últimas décadas se ha fundado en argumentos macroeconómicos (crisis y estabilización), ideológicos (revertir la descentralización neoliberal), estratégicos (castigar a los gobiernos locales opositores) y federalistas (paliar la incapacidad de los gobiernos subnacionales para proveer los servicios públicos que le fueron transferidos).

La literatura sobre la recentralización también se ha preguntado por los mecanismos institucionales que la hacen posible, esto es: *cómo recentralizan los gobiernos*. De entrada, la recentralización puede ser conflictiva o negociada, o ambas a la vez, entre autoridades centrales y locales. Este proceso tiene como punto de partida que los gobiernos locales fueron beneficiarios de la descentralización, es decir, en términos generales adquirieron mayores capacidades políticas y fiscales para resistir la recentralización empujada desde el gobierno nacional (Eaton, 2015). Por tanto, un punto relevante para entender el éxito y el contenido de la recentralización es el reconocimiento de las capacidades políticas y fiscales de los gobiernos locales en relación con el balance de poder intergubernamental y la extensión de la descentralización previa a la recentralización (Dickovick, 2011b).

En línea con argumentos racionalistas, la literatura a menudo considera que los gobiernos locales procuran mantener sus prerrogativas, muchas veces derivadas de la descentralización previa. Por amenaza o pérdida de poder, las autoridades locales tenderán a resistir a la recentralización. Así queda abierta la posibilidad de conflictos centro-periferia o procesos de negociación política.

Eaton (2014) dio cuenta que los presidentes representantes del Socialismo del Siglo XXI —Evo Morales, Rafael Correa y Hugo Chávez— entablaron disputas políticas relevantes con opositores locales. Por un lado, los ejecutivos respondieron de maneras similares: políticas fiscales que apuntaron hacia el sistema de transferencias, recorte de las transferencias por la venta de hidrocarburos a los gobiernos subnacionales e incremento de la discrecionalidad nacional sobre el ejercicio del gasto de las transferencias de ingresos; acusaciones de incompetencia

o abusos de autoridad; e instigaciones judiciales o legales en contra de sus oponentes subnacionales. Por su parte, la oposición respondió mediante una forma de *racionalización* política, al enfocarse en competencias territoriales en el intento de ganar y mantener gobiernos subnacionales y, con ello, ganar fuerza como contrapeso frente a la fuerza de las coaliciones gobernantes en el plano nacional. Además, los espacios subnacionales controlados por la oposición se encontraban entre los más política y económicamente significantes en cada país. Los poderosos estados manufactureros de Carabobo y Miranda en Venezuela, los enclaves agroexportadores de Guayas en Ecuador y Santa Cruz en Bolivia, los productores de hidrocarburos Zulia en Venezuela y Tarija en Bolivia. La oposición subnacional contó con mayor peso específico en Bolivia, que en Venezuela y en Ecuador. La discrepancia estribó en que la oposición boliviana, a diferencia de sus contrapartes, logró trascender sus luchas internas y movilizar a la ciudadanía en una larga batalla sustentada en la defensa de identidades regionales.

El liderazgo presidencial, su perfil, propósitos y poderes ocupan un lugar privilegiado para explicar la recentralización. La recentralización es un objetivo que logra el presidente de la República echando mano de su amplio respaldo social en las urnas y, mejor aún, de su mayoría en los espacios de representación (legislatura nacional y espacios locales). Eaton (2014) también señala que los presidentes Morales, Correa y Chávez —autoproclamados impulsores de la “renovación” democrática del socialismo— echaron mano de poderes fuertes:

En primer lugar, los tres presidentes ascendieron al poder en medio del colapso de sistemas de partidos tradicionales, es decir, las organizaciones políticas que habían dominado el sistema por periodos perdurables en los tres países fueron relegadas abruptamente. En Bolivia, después de protagonizar la política nacional en la mayor parte del periodo postransicional, el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) redujo su presencia a solo los departamentos orientales (Beni y Tarija). En Venezuela, luego de alternar en la presidencia durante cuatro décadas desde 1958, los partidos Acción Democrática (AD) y Demócrata Cristiano (COPEI) solo ganaron elecciones para gobernador en estados marginales (como Nueva Esparta y Táchira), pero sin posibilidades creíbles para cargos más altos. En

Ecuador, luego de alcanzar notoria influencia nacional durante las décadas de 1980 y de 1990, el Partido Social Cristiano fue reducido a un partido regional, con relevancia solo en unas pocas provincias, aunque estas incluían Guayas y la ciudad de Guayaquil. En los tres casos, los partidos tradicionales sufrieron derrotas que significaron una degradación de su estatus: de partidos nacionales pasaron a partidos regionales. Los otrora partidos nacionales, en su nueva calidad de partidos regionales, fueron habilitados como plataformas políticas para las élites socioeconómicas, quienes se opusieron a las políticas de los presidentes izquierdistas Morales, Correa y Chávez.

En segundo lugar, los tres presidentes fueron electos y reelectos por marcadas mayorías. Hugo Chávez recibió el 56% de la votación en 1998, 60% en 2000, 63% en 2006 y 55% en 2012. Evo Morales recibió 54% en 2005 y 64% en 2009. Rafael Correa recibió 57% en 2006, 52% en 2009 y 56% en 2013. Se trata, en suma, de presidentes con un amplio respaldo en las urnas. Cada uno de estos presidentes contó con partidos que ganaron la mayoría (o casi) de los asientos en las legislaturas nacionales. En Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS) ganó el 55% de los asientos en la Cámara de Diputados y el 44% de los asientos en el Senado en 2005. Estos mismos porcentajes se incrementaron a 68% y 72% en 2008. En Ecuador, Rafael Correa creó el PAIS (Partido Alianza Patria Altiva y Soberana) después de su elección como presidente en 2006. Este partido ganó el 52% de los asientos de la legislatura unicameral en las elecciones de 2009. En Venezuela, luego de depender inicialmente de una coalición de partidos de izquierda, Hugo Chávez creó el Partido Socialista Único de Venezuela (PSUV) luego de su reelección en 2006, un partido que se hizo del 48% de los asientos en el Congreso.

Con la legislatura dominada por los nuevos partidos gobernantes, se puso fin a periodos prolongados de fragmentación y tensas relaciones legislativas en cada país. Además, los votantes en cada uno de los países también respaldaron con fuertes mayorías los referéndums realizados sobre nuevas constituciones que significativamente expandieron el rol del Estado y que impusieron nuevas regulaciones al sector privado. No menos relevante, la agenda política de estos

presidentes se facilitó por los crecientes ingresos provenientes de los altos precios de las materias primas y de los hidrocarburos.

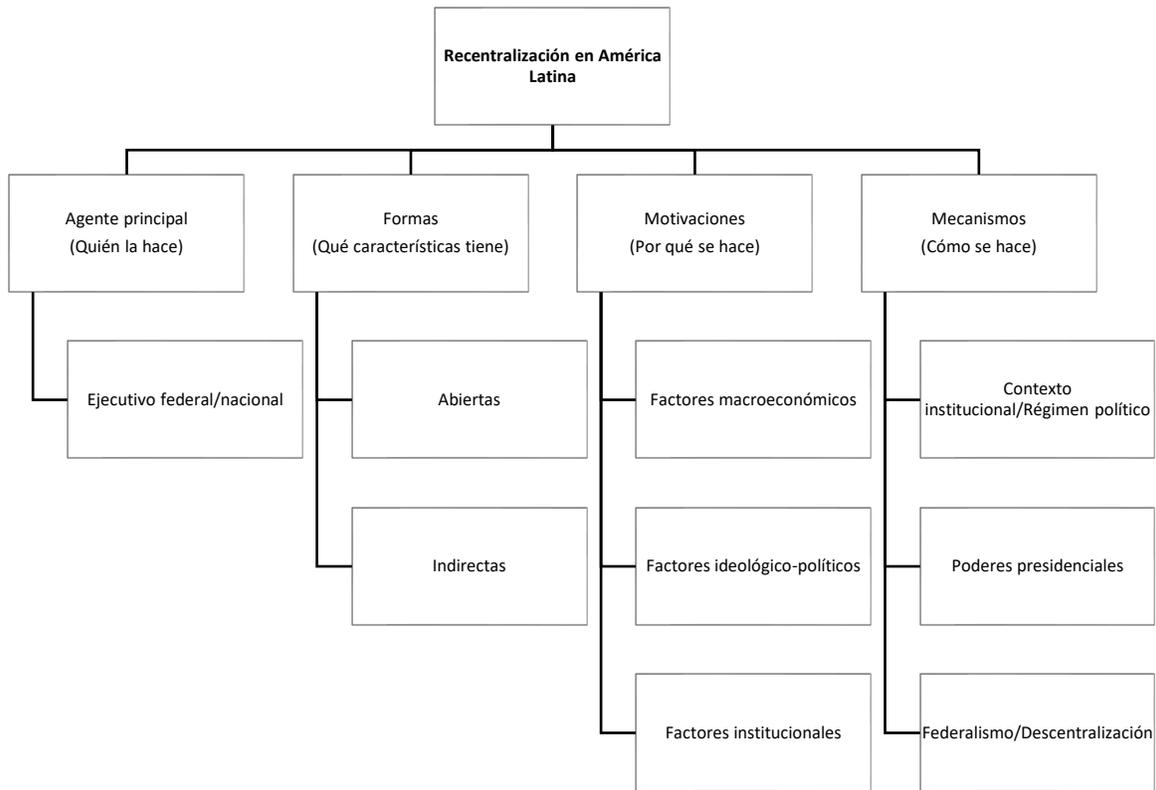
Cada uno de los presidentes contó con un *apalancamiento* partidista diferenciado, aunque sus partidos no fueron obstáculo para la recentralización. Por un lado, PAIS y PSUV fueron organizaciones fuertemente controladas por Correa y Chávez, respectivamente, ya que ambos líderes crearon estas organizaciones después de su ascenso al poder. En contraste, la mayor fuerza organizacional y complejidad del MAS —un esfuerzo exitoso, previo al ascenso de Morales, para crear un nuevo partido desde abajo a través de una constelación de movimientos sociales rurales en el inicio y movimientos sociales urbanos de manera creciente— significó que el presidente Evo Morales no simplemente podía imponer decisiones de políticas públicas al partido, a diferencia de lo que mayormente sucedió con PAIS en Ecuador y el PSUV en Venezuela. Sin embargo, ninguno de estos tres presidentes fue realmente limitado o contrapesado por sus partidos en sus impulsos hacia la recentralización.

Ante la fuerza del presidente —reiteradamente el actor clave detrás de la recentralización— es relevante considerar sus “antecedentes institucionales”. Estos pueden ser tradicionales o emergentes (*outsiders*), es decir, señalan si emergieron de fuerzas partidistas sólidas o de fuerzas partidistas nuevas. Además, es relevante considerar el “ambiente institucional”, en particular el federalismo y las limitaciones —constitucionales y políticas— del poder presidencial. Este ambiente o contexto institucional puede resultar sumamente relevante para entender la naturaleza de la recentralización. En una comparación entre los recientes procesos de recentralización en Brasil y Venezuela, Dickovick (2011) muestra que en ambos casos prevaleció una táctica recentralizadora similar: la acumulación de “capas institucionales”. Sin embargo, los desenlaces fueron diametralmente opuestos. En el Brasil de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) y Lula da Silva (2003-2011), el resultado fue una “racionalización institucional”, esto es, cambios institucionales que favorecieron al ejecutivo federal, pero no ampliaron sus márgenes de

discrecionalidad. Mientras que en la Venezuela de Hugo Chávez (1998-2019) surgió una centralización “anti-institucional” o “populista”, que implicó el ensanchamiento de los poderes discrecionales del presidente de la República y la merma de facultades de los gobiernos subnacionales y otras instituciones de gobierno.

⁹ Hasta este año llega el estudio referido. Como se sabe, Hugo Chávez fue presidente de Venezuela hasta su muerte, ocurrida en marzo de 2013.

Gráfico 4. Recentralización en América Latina: claves analíticas



Elaboración propia

La recentralización está estrechamente relacionada con los presidentes. De acuerdo con el cuadro anterior, el agente principal, esto es, el actor político que promueve la recentralización en América Latina es el presidente de la República. En términos más amplios, una buena parte de la literatura de la descentralización y la recentralización considera —implícita o explícitamente— que las autoridades centrales predominantes, si no es que únicas, son los presidentes, actores que actúan con la intención de concentrar poderes en detrimento de la autonomía de las autoridades locales. En esa medida, el poder ejecutivo federal/nacional es la encarnación del *centro*, el actor clave y más interesado en el proceso de recentralización. Esta condición ha relegado la importancia de preguntarse sobre la recentralización impulsada por actores diferentes al presidente de la República.

A la luz de lo visto hasta ahora, esta cuestión es importante para el *mundo real* y para realizar una contribución específica en un campo identificable de la literatura (King, Keohane, & Verba, 1994: 15). La recentralización *más allá del presidente* apunta a una situación excepcional o crítica, misma que puede resultar de enorme interés al realzar nuevas causas y desarrollar o reformular la teoría. El cambio de agente predominante en el impulso de la recentralización —por ejemplo, la oposición nacional en lugar del presidente— supone replantearse las razones (por qué recentralizar), así como los mecanismos que la posibilitan (cómo sucede la recentralización) de acuerdo con el contexto institucional y la articulación de las negociaciones políticas. A continuación, desarrollaré en extenso las hipótesis para buscar explicar la influencia de las coaliciones políticas sobre la recentralización y sobre la de/centralización en términos más generales.

2.3. El rediseño político de la de/centralización

El éxito de la de/centralización frecuentemente implica articular mayorías calificadas para modificar la constitución o, en su caso, mayorías relativas para modificar el marco legal existente. En las reformas y decisiones sobre las dinámicas territoriales intervienen —activa o pasivamente— partidos, legislaturas y gobiernos de los distintos niveles institucionales. Es decir, para la de/centralización se conjugan fundamentalmente autoridades gubernamentales, representantes legislativos y partidos en los distintos niveles de gobierno. Esto implica considerar tanto la distribución horizontal de poderes —la separación y equilibrio entre las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de los órganos del gobierno federal—, como la distribución vertical de poderes, que define la autonomía de los integrantes de la federación.

La ocupación partidista de las instituciones públicas es de enorme relevancia para la de/centralización. La cantidad de votos obtenidos en las elecciones presidenciales, la distribución de los asientos legislativos, la ocupación de la presidencia y las gubernaturas... Todo esto importa, e importa mucho, porque es la base institucional del ejercicio del poder. En el procesamiento de la

de/centralización intervienen sobre todo presidentes, gobernadores y alcaldes, es decir, los poderes ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. No obstante, en el proceso también participan legisladores, líderes partidistas, organizaciones civiles. Para referirse a los agentes políticos de diferentes niveles de gobierno, los estudiosos a menudo caracterizan sus argumentos “arriba-abajo” o “abajo-arriba”. En el primer caso, el punto de partida son decisiones, cálculos y racionalidades de los agentes centrales/nacionales. En el segundo caso es enfatizada la importancia de los incentivos, propósitos o respuestas de los agentes locales/subnacionales (Montero and Samuels 2004: 9-11).

La de/centralización se realiza en una especie de un “juego anidado” (Tsebelis, 1990) en los planos horizontal y vertical. En una línea, la dinámica de cambio se sujeta a las interacciones entre los ejecutivos y las legislaturas en el plano nacional; en la otra línea, las interacciones entre autoridades centrales-locales (Eaton, 2004; Gibson, 2004; Kollman, 2013). Por ello, las estrategias de observación de la de/centralización necesitan una perspectiva multinivel y transversal, esto es, reconocer las interacciones horizontales en el plano central, particularmente las relaciones entre ejecutivo y legislativo, así como las interacciones verticales establecidas entre autoridades centrales (nacionales) y locales (subnacionales). Estas interacciones, a su vez, están sujetas a la intermediación de los partidos políticos.

Los representantes electos en la presidencia, las legislaturas y las gubernaturas tienen al partido político como organización para la cooperación y la formación de coaliciones políticas para la de/centralización. En esta investigación busco reconocer si la de/centralización varía en consonancia con el papel y el número de los actores reformistas, los cuales, a su vez, están sujetos a diferentes incentivos político-electorales. Bajo este entendido, enfatizo explicaciones político-institucionales, en detrimento de explicaciones socioculturales y estructurales del cambio en las relaciones intergubernamentales.

Los sistemas presidenciales federalizados prototípicos —sin importar si son o no democracias— tienen una combinación diferente de los valores extremos de tres variables partidistas: 1) el grado en el que el presidente tiene influencia sobre

su partido y controla la legislatura (presidente fuerte o débil), 2) el grado en el que uno de los partidos controla ambos niveles de gobierno (gobierno vertical unificado o gobierno vertical dividido), y 3) el grado en el que cada partido controla a sus asociados en las entidades locales (descentralización partidista). Bajo estas premisas, en esta investigación sostengo el siguiente argumento: *mayor pluralismo en las coaliciones promotoras de la recentralización, mayor dispersión de poder entre las autoridades centrales (poderes y órganos constitucionales)*.

El modelo analítico de la investigación busca comprender la intervención de los actores políticos relevantes en la de/centralización, tanto en el proceso de elaboración de las leyes como en los acuerdos tomados entre autoridades de los diferentes niveles. Para ser exitoso, el proceso de de/centralización requiere básicamente que se conjuguen autoridades gubernamentales, representantes legislativos y partidos en los distintos niveles de gobierno.

La de/centralización tiene variaciones importantes en un régimen democrático donde, a diferencia de los regímenes autoritarios, transcurren negociaciones legítimas en las que interviene más de un partido (sistema pluripartidista). Por tanto, solo en un régimen democrático son trascendentes las iniciativas de reforma de la oposición. Los gobiernos en regímenes autoritarios mantienen amplios márgenes para recentralizar o descentralizar a conveniencia. Por tanto, *la de/centralización variará de acuerdo con la naturaleza del régimen: autoritario o democrático (h1)*.

El régimen político tiene la mayor relevancia para explicar el contenido de las reformas (Dickovick, 2011b). De entrada, la autonomía política local adolece de garantías de protección en un régimen no democrático. Solo una democracia — advierte Stepan (1998:1)— está en posibilidades de ofrecer garantías creíbles y mecanismos institucionales para asegurar el respeto a las prerrogativas de las unidades locales. Por tanto, una distinción clave en el federalismo y las relaciones intergubernamentales es entre un sistema democrático y un sistema no democrático. Solo en el primero se logran las condiciones para construir subunidades políticas y territoriales que sean relativamente autónomas.

Las relaciones intergubernamentales en general y el federalismo en particular usualmente se encuentran desarrolladas en las constituciones y las leyes. Esta codificación señala una división formal o *presunta* del poder intergubernamental. Pero las relaciones intergubernamentales son afectadas —en su operación y en su evolución— por factores sistémicos: régimen político, sistema partidista y aspectos clave de la política fiscal, entre otras cuestiones. En este sentido, como señala Gibson (2004), la interacción entre el federalismo y el sistema político se enriquece al proceder analíticamente en dos pasos. Primero, observar las características constitucionales del sistema federal, es decir las atribuciones de la autoridad, las limitaciones del poder, el alcance político de los distintos cuerpos y niveles de gobierno. En segundo lugar, observar la relación entre las instituciones federales y las características del sistema político más amplio, ya que estos factores sistémicos afectan los acuerdos codificados y, a un tiempo, moldean también los escenarios para la acción política. En última instancia, las constituciones establecen, permiten o sancionan determinado tipo de instituciones y comportamientos políticos (también Marván, 1997).

La coexistencia de estructuras formalmente descentralizadas con prácticas e instituciones políticas que merman la autonomía de las unidades locales es bien conocida en el funcionamiento de los sistemas federales, sobre todo en ausencia de condiciones democráticas en el régimen político, como un sistema partidista abierto, competitivo y plural (Wheare, 1963; Friedrich, 1968; Gibson, 2004; Burgess, Gagnon, Karmis, & Kincaid, 2010). En los sistemas políticos dominados por un partido en las urnas, las instituciones federalistas (o descentralizadas) se debilitan y el resultado será la recentralización política (Riker, 1964).

En regímenes democráticos, pluripartidistas y multinivel, como lo son muchos países en la actualidad, el cambio hacia la de/centralización requiere articular una mayoría amplia en un escenario de alta complejidad en la correlación de fuerzas: Presidencia sin mayoría legislativa, gobierno vertical dividido, si no es que mayoría de gubernaturas en la oposición. En esas coordenadas puede desplegarse el juego de pesos y contrapesos, maniobras, equilibrios y chantajes para definir la redistribución de potestades, responsabilidades y recursos.

La de/centralización variará de acuerdo con el apalancamiento presidencial, independientemente del régimen: presidentes fuertes o presidentes débiles (h2).

Los presidentes ocupan un lugar medular para explicar la descentralización y la recentralización en los sistemas presidenciales. Pero es bien diferente lo que pueden hacer los presidentes *fuertes* y los presidentes *débiles*. De acuerdo con Mainwaring & Shugart (2002: 20-21), el poder presidencial descansa sobre dos categorías: *poderes constitucionales* y *poderes partidarios*. Lo primero permite al presidente dar forma a los resultados de políticas sin importar que sean o no los líderes de un partido o bloque de partidos en control de una mayoría legislativa. Lo segundo refiere la capacidad de modelar (o, incluso, de dominar) el proceso de confección de la ley que se origina en la posición del presidente ante el sistema de partidos. Que los presidentes tengan control sobre sus propios partidos y que estos controlen una mayoría de escaños. La interacción entre los poderes constitucionales y partidarios de los presidentes da forma al carácter de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y determina en gran medida la capacidad de los presidentes para transformar en políticas un programa legislativo.

En una variante de lo anterior, Arend Lijphart (2000: 127), sostiene que los poderes presidenciales provienen de tres fuentes: 1) el poder definido en las constituciones, que puede dividirse en poderes de *acción*, especialmente la facultad de legislar por decreto en determinados ámbitos y poderes de *reacción*, especialmente la facultad de vetar leyes; 2) la fuerza y la cohesión de los partidos del presidente en el legislativo, y 3) los presidentes obtienen gran poder de su elección popular directa y del hecho de poder invocar que son los únicos dirigentes públicos elegidos por el conjunto de la población.

Los presidentes cuyos partidos los apoyan confiablemente y que controlan una mayoría de escaños pueden aparecer como dominantes con independencia de sus poderes constitucionales. Y a la inversa, a causa de la fragmentación del sistema de partidos y de la indisciplina interna de los partidos, por ejemplo, los presidentes pueden verse debilitados (Mainwaring & Shugart, 2002: 61-62).

Los presidentes fuertes tendrían márgenes para modificar la de/centralización desde una posición relativamente cómoda ante la Legislatura (al menos en las negociaciones horizontales). Un presidente fuerte puede caracterizarse como uno que tuvo un amplio respaldo en las urnas como candidato, cuenta con mayoría legislativa y es líder de facto de su partido. Los presidentes fuertes, con alta influencia sobre su partido y apoyo mayoritario en la legislatura, se encuentran en posición de marcar la agenda política, controlar procedimientos legislativos, vetar las iniciativas opositoras y seleccionar las instituciones que mejor reflejen sus intereses. En contraste, un presidente débil es aquel que obtiene un respaldo apenas mayoritario en las urnas, adolece de mayoría legislativa y de liderazgo partidista. Por tanto, los presidentes débiles encuentran dificultades para aprobar sus propuestas de política, así que para ello debe hacer concesiones o aceptar propuestas de otros actores.

Los partidos políticos son los vehículos privilegiados de la representación política y, en consecuencia, para la adopción de decisiones sobre la de/centralización, tanto en la legislatura federal como en las legislaturas locales si es el caso. En la construcción de los acuerdos políticos generales participan no solo los poderes nacionales —ejecutivo y legislativo, sobre todo—, sino también los poderes locales, ya sea mediante la aprobación de las decisiones generales por los congresos locales, por la representación de los estados en la legislatura y por la intervención política de las autoridades locales en la legislatura central. Cuando los distintos espacios de representación se reparten entre distintas fuerzas partidistas de acuerdo con los resultados electorales, tanto en el plano horizontal —los poderes ejecutivo y legislativo— como en el plano vertical —las autoridades de los distintos niveles de gobierno— enfrentan problemas de coordinación (Cox, 2004).

La de/centralización variará de acuerdo con la división vertical de poderes (federalismo) (h3). La condición de gobierno unificado en la vertical implica que el partido del gobierno central controla también los gobiernos regionales o locales, básicamente mediante los jefes ejecutivos regionales o locales electos por el mismo partido. Mientras que la condición de gobierno dividido vertical implica que el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales

(Colomer, 2007: 181). El factor partidista puede entrar en contradicción con el factor representación (local versus nacional), o por el factor ideológico. En todo caso, entre niveles institucionales se pueden generar múltiples vínculos e interacciones en tanto que son arenas separadas, con lógicas y dinámicas propias, aunque en alguna forma se mantienen interconectados. La filiación partidista de las autoridades de los distintos niveles adquiere mayor relevancia luego de la descentralización, ya que con este proceso las autoridades locales ganaron más autonomía política y más influencia en la gobernanza (Falleti 2006: 347; O'Neill 2003: 1076; Dickovick 2011b: 3).

La autonomía local podría limitar las preferencias del ejecutivo y su coalición mayoritaria en la legislatura federal. En esa medida adquieren relevancia las relaciones entre autoridades de los distintos niveles de gobierno. Estas pueden (o no) coordinar sus decisiones por afinidades partidistas. Como consecuencia natural de la puja electoral por los cargos de gobierno, las autoridades de los distintos niveles de gobierno enfrentan problemas de coordinación (Cox, 2004).

Finalmente, *la de/centralización variará con la descentralización del sistema partidista (h4)*. La disciplina partidista federalizada —visible en el soporte del partido a las reformas en los distintos niveles institucionales— es una cualidad que posibilita la aprobación de la de/centralización que tienen lugar desde la constitución y las leyes. Un sistema de partidos descentralizado enfrenta mayores problemas de coordinación y disciplina, en esa medida, procesa con mayores dificultades la de/centralización. Mientras que un sistema de partidos centralizado, disciplinado en todos sus niveles, procesa la de/centralización de manera coordinada, incluso sin conflictos entre las autoridades federales y locales. A mayor descentralización en el sistema de partidos, correspondería mayor influencia de los políticos locales sobre las decisiones de los legisladores federales (Langston, 2008; Willis et al., 1999). En sentido contrario, donde las élites nacionales dominan los partidos, los líderes locales pueden ser forzados a aprobar los cambios institucionales que comprometen sus poderes.

Cuadro 6. Factores explicativos de la de/centralización

Factor	Indicador	Fuentes
Régimen político	Autoritarismo/Democracia	Número efectivo de partidos y sistema de partidos
		Porcentaje de espacios de representación federal y local
		Porcentaje de población gobernadas por partido en entidades y municipios
		Ejercicio de libertades de expresión y prensa
Poderes presidenciales	Partidistas	Respaldo electoral a presidente
	Legislativos	Escaños del partido gobernante
		Disciplina legislativa
División vertical	Congruencia presidente/gobernadores	Resultados electorales federales y locales
Descentralización partidista	Centralizado/descentralizado	Disciplina legislativa Cohesión legislativa entre congresos federal y locales

Elaboración propia

Este juego de factores (h4) lleva a un en un modelo teórico simplificado que en sus extremos muestra, por un lado, un régimen autoritario con presidente fuerte, gobierno vertical unificado y sistema de partido único centralizado. Por otro lado, un régimen democrático con presidente débil, gobierno vertical dividido y un sistema multipartidista descentralizado.

2.4. De/centralización en el tiempo: líneas metodológicas

La de/centralización, como se mencionó en el apartado 1.2, puede asirse con toda simpleza, al menos *lato sensu*: a mayor cantidad de toma de decisiones autónomas por parte de las autoridades centrales corresponde mayor centralización, y viceversa. La descentralización y la recentralización son los polos opuestos de una línea analítica de la organización del poder intergubernamental. En palabras de Roversi-Monaco (1981: 528):

Existe centralización cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos está reducido al mínimo indispensable para que estos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración; existe en cambio descentralización cuando los órganos centrales del estado tienen el mínimo poder indispensable para desarrollar sus actividades.

El concepto de/centralización brilla por su simpleza, sin embargo, su medición “es tarea de muy superior complejidad. Los indicadores que se encontraron en el pasado siempre fueron algo subjetivos, y los que pueden utilizarse hoy todavía no son satisfactorios” (Blondel, 1972: 326). La de/centralización es un concepto ambiguo y, por lo mismo, refractario a mediciones precisas; cualquier medición disponible contiene “solo aproximaciones *peor es nada* para comparar grados de descentralización entre países o entre diferentes periodos de un país” (Fesler 1965: 537). En otras palabras, “ninguna combinación simple de indicadores, un porcentaje o un índice, puede capturar la multidimensionalidad del concepto” (Schneider 2003: 42).

En un esfuerzo de síntesis, Watts (1999: 71-81) señaló la existencia de cuando menos cuatro problemas al discutir el grado de de/centralización al interior de un sistema político: 1) la definición del concepto, 2) cómo medirlo, 3) cómo relacionar diferentes índices de medición entre sí, y 4) cómo comparar esas mediciones entre países o entre periodos de tiempo.

La de/centralización resulta un concepto flexible, con aplicaciones frente a cualquier transferencia de competencias y recursos entre autoridades de distintos

niveles institucionales de un sistema político. La multidimensionalidad es inherente al concepto —al igual que sucede con muchos otros en ciencias sociales (Lazarsfeld, 1958)—, así que las mediciones presentan solo una fracción de la realidad, con base en el concepto y las dimensiones analíticas adoptadas por cada autor y según el contexto donde se desenvuelve.

Las medidas de la de/centralización enfrentan variaciones exponenciales. Estudiosos del federalismo fiscal, por ejemplo, usualmente se concentran en la distribución del presupuesto entre niveles de gobierno, los niveles de recaudación impositiva local y la discrecionalidad del gasto local (Oates 1977; Wallis & Oates 1988; Willis et al. 1999; Díaz-Cayeros 2006; Harbers 2010; J. Tyler Dickovick 2011). Aquellos preocupados por las complejidades de los gobiernos locales frecuentemente realizan una evaluación de la autonomía local mediante la distribución de funciones, grados de discrecionalidad en la provisión de servicios y la manera en que los intereses locales están representados o intervienen en los niveles más altos de gobierno (Page & Goldsmith, 1987).

En las tradiciones teóricas socioculturales se han utilizado indicadores lingüísticos y socioculturales, como la noción de “congruencia” entre política y sociedad (Erk & Koning, 2010).

Dardanelli et al. (2015) han hecho una de las investigaciones más sistemáticas sobre la de/centralización. Su acercamiento, al igual que otros, tiene como eje el concepto de autonomía local, pero en su elaboración las dimensiones más aproximadas no son las tres *clásicas* —fiscal, administrativa y política— sino solo dos: fiscal y políticas públicas. La primera está relacionada en las habilidades de las unidades constituyentes —en contraposición de la unidad constituida o federación— para obtener recursos fiscales a través de sus propias capacidades de recaudación y contratación de deuda, así como sus capacidades para destinar dichos recursos a su discreción. Mientras que la segunda dimensión está relacionada con las capacidades de las unidades constituyentes para realizar política pública. Sus indicadores están basados en una codificación que, en una escala de 0 a 7, es aplicada en mediciones empíricas con intervalos de diez años desde el establecimiento de una federación.

Otro trabajo destacable es el Índice de Autoridad Regional, elaborado por Hooge et al. (2010), que mide la autoridad formal de los gobiernos intermedios o regionales en 42 democracias en periodos anuales desde 1950 a 2006, mediante dos dimensiones —autogobierno y gobierno compartido— que, a su vez, se descomponen en cuatro subdimensiones cada uno. Por un lado, profundidad institucional, alcance de políticas, autonomía fiscal y representación. Por otro lado, hechura de leyes, control del ejecutivo, control fiscal y reforma constitucional. La investigación genera un diagnostico replicable de la capacidad de las autoridades locales.

Como se mencionó anteriormente, en diferentes trabajos sobre la descentralización y la recentralización suelen diferenciarse las funciones de política pública que son trasladadas a las autoridades locales en tres dimensiones principales: *fiscal, administrativa y política*.

La dimensión fiscal, en términos de Schneider (2003: 33), refiere qué tanto los gobiernos centrales ceden influencia fiscal a las entidades de gobierno no-centrales. La dimensión administrativa refiere el nivel de autonomía que poseen las entidades de gobierno no-centrales en relación con el poder central. Mientras la dimensión política refiere el grado en el cual los gobiernos centrales permiten que las entidades de gobierno no-centrales realicen las funciones políticas de la gobernanza, como la representación. Los sistemas descentralizados, concluye el autor, “son aquellos en los cuales las entidades centrales juegan un rol menor en una o en todas estas dimensiones”. Y lo contrario para la recentralización, ya que se trabaja con un “concepto relativo” (Schneider, 2003: 33), es decir, de/centralización involucra la distribución de poder y recursos entre entidades centrales y periféricas y esta distribución puede compararse entre distintos sistemas o países.

En la recentralización, como en la descentralización, cada dimensión podría medirse en términos de la proporción total controlada por el gobierno central. Por ejemplo, en materia fiscal, gastos e ingresos impositivos son los componentes principales. Uno de los indicadores más usados en la literatura es el porcentaje local de gasto y recaudación impositiva en relación con el total. Este es un indicador

sencillo, duro y transparente, es decir, en forma rápida y estandarizada da cuenta del reparto del erario entre niveles de gobierno. No obstante, la dimensión fiscal de la autonomía local bien puede desdoblarse en ingresos, gasto y capacidades contractuales (Dickovick, 2011a).

La dimensión administrativa se enfoca en los efectos de garantizar la autonomía jurisdiccional local respecto al control central, es decir, las capacidades regionales para diseñar y realizar políticas públicas, contratar personal y controlar sus propias finanzas públicas. Los términos desconcentración, delegación y devolución indicarían, de menos a más, los distintos grados de autonomía administrativa regional (Rossi, 1999). El control central sobre los ingresos regionales es la medida adoptada por Schneider. Esta no es la medida más usual, amén que se refiere también a un aspecto de la dimensión fiscal. La dimensión administrativa, en todo caso, refiere la distribución vertical de competencias y recursos legislativos o regulatorios sobre políticas públicas. La dimensión política coloca en el análisis la autonomía de las autoridades regionales para tomar decisiones sobre su jurisdicción *vis a vis* los actores nacionales.

La asignación de responsabilidades, facultades y prerrogativas sobre funciones sociales esenciales —educación, salud, seguridad pública, por ejemplo— tiene una expresión normativa, ya sea en los textos constitucionales, en la legislación o en acuerdos intergubernamentales. Bajo un entendimiento similar, Watts (1999: 65-81) propuso distinguir entre dos tipos de descentralización. Por un lado, la *descentralización jurisdiccional*, que refiere las responsabilidades ejercidas por cada nivel de gobierno y que, a su vez, puede distinguirse en dos aspectos: el alcance de la jurisdicción ejercida por cada nivel de gobierno y el grado de autonomía con el que un gobierno desarrolla las tareas asignadas. Por otro lado, la *descentralización en la toma de decisiones federales*, que refiere el grado en el que las unidades constituyentes intervienen de manera significativa en las decisiones generales. Además, frente a la tarea comparada este autor observó la necesidad de considerar las múltiples dimensiones de la descentralización: legislativa, administrativa y financiera, así como la descentralización hacia agencias no

gubernamentales, las limitaciones constitucionales y el carácter de la toma de decisiones a nivel federal.

Los sistemas políticos *federalizados o multinivel* suponen una distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Una lógica general es dejar al nivel central algunas de las responsabilidades que requieren mayor nivel de acción, por ejemplo, la emisión de moneda, las relaciones diplomáticas y el mando sobre el ejército, mientras a los gobiernos locales (estatales o municipales) son asignadas competencias otras que en teoría permiten una mejor acción anclada en las especificidades de cada parte del territorio. En términos sintéticos puede afirmarse que en un sistema federalizado (o multinivel) existen dos “lógicas” una de descentralización y otra de centralización (Serna de la Garza, 2014). La primera nos lleva a la idea de reparto o devolución de facultades y atribuciones entre los órdenes de gobierno; la segunda nos dirige al terreno de la colaboración y coordinación entre esos mismos órdenes. Cada una de esas lógicas tiene una expresión normativa a través de diversas técnicas jurídicas.

El alcance jurisdiccional, el reparto de recursos y autoridad entre niveles de gobierno puede parecer un asunto simple, pero presenta distintas dificultades. La primera pasa por la asignación de autoridad, que casi nunca se realiza enteramente a uno u otro nivel, sino que es compartida verticalmente. La distribución de funciones, como suele tratarse en la literatura clásica del federalismo, es más parecido a un “pastel marmoleado” que a un “pastel de capas” (Grodzins, 1960). La línea dibujada entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, la asignación de facultades y responsabilidades, es crítica para las relaciones intergubernamentales y el federalismo, pero la frontera casi siempre es delgada, ya que los gobiernos federales y estatales comparten responsabilidades legal y convencionalmente (Bednar 2011: 4-6).

Los sistemas políticos contemporáneos enfrentan la distribución del poder entre niveles institucionales del sistema político en sus dimensiones política, fiscal y administrativa. Esta *multidimensionalidad* implica la posibilidad de una variedad de combinaciones que pueden ocurrir simultáneamente o no; de hecho, una dimensión puede disminuir, mientras que las otras pueden aumentar (Dickovick, 2011b: 2;

Falleti, 2006: 319; Montero & Samuels, 2004: 4). La segmentación es compartida por una importante cantidad de estudiosos (por ejemplo, Eaton & Dickovick, 2004; Falleti, 2003; J. Fesler, 1974; Schneider, 2003), e implica fundamentar el análisis en los mecanismos de designación y remoción de autoridades locales y de altos funcionarios con capacidades nacionales de intervención; los componentes y la operación del arreglo fiscal, como lo son la distribución del gasto y la recaudación, las reglas contractuales y la fiscalización local; la distribución de competencias legislativas y el control central sobre las políticas públicas locales.

Cuadro 7. Autonomía local: interrogantes clave

Dimensión	Interrogante clave
Política	Cómo llegan al cargo y a quién dirigen sus lealtades las autoridades locales
Fiscal	Cómo se decide el reparto y el uso de los recursos fiscales entre niveles de gobierno
Administrativa	Cuál es la distribución intergubernamental de competencias y recursos regulatorios sobre las políticas públicas esenciales: educación, salud y seguridad pública, entre otras

Elaboración propia

Sin desconocer la complejidad de las relaciones intergubernamentales, la autonomía local enfrenta en esta investigación —siguiendo sobre todo los aportes de Dardanelli et al., 2016; Dickovick, 2011a; Schneider, 2003— mediciones ideales en términos básicos: alta, media y baja.

Cuadro 8. Autonomía local: mediciones ideales

Dimensión política: representación y ejercicio del poder público	
Alta	<p>La integración de los poderes locales es producto de elecciones competidas, verificables y periódicas</p> <p>Los candidatos a principales puestos de representación son producto de procesos partidistas competidos y abiertos</p> <p>El ejercicio del cargo está sujeto a mecanismos constitucionales de sanción y remoción</p>
Media	<p>La integración de los poderes locales es producto de elecciones competidas, aunque los candidatos a los principales cargos surgen por designaciones o acuerdos cupulares</p>
Baja	<p>Las autoridades locales arriban al cargo como resultado de elecciones no competidas, o son designadas por otros poderes u órganos constitucionales</p> <p>Los mecanismos de sanción y remoción son de carácter discrecional</p>
Dimensión fiscal: ingresos, gasto y capacidades contractuales	
Alta	<p>Ingresos: las transferencias de recursos desde el centro son cuantiosas y están determinadas constitucionalmente; la Constitución general prevé garantías sobre las más relevantes bases impositivas; las transferencias ad hoc son cuantiosas y consistentes</p> <p>Gasto: el gobierno central puede incidir poco en su ejercicio de gasto; el destino de fondos es libre, sin etiquetados o restricciones centrales.</p> <p>Capacidades contractuales: los gobiernos centrales adolecen de capacidades de control; el acceso a los mercados de capital, créditos y endeudamiento tienen pocas restricciones; las negociaciones salariales son descentralizadas.</p>
Media	<p>Ingresos: las transferencias desde el centro están previstas en leyes, al igual que las garantías sobre las más relevantes bases impositivas; las transferencias ad hoc son inconsistentes u ocasionales.</p> <p>Gasto: el gobierno central monitorea su ejercicio, aunque goza de amplios márgenes de gasto y algunos recursos están etiquetados</p> <p>Capacidades contractuales: la colocación de deuda enfrenta restricciones; las negociaciones salariales son centralizadas, aunque tienen alguna intervención local</p>
Baja	<p>Ingresos: las transferencias desde el centro son voluntarias, pequeñas o inexistentes; las garantías sobre las bases impositivas son menores o nulas; las transferencias ad hoc son mínimas.</p> <p>Gasto: fuentes de gasto autónomo son pequeñas o nulas; la mayor parte de los ingresos son etiquetados y las obligaciones o normas son fijadas por el centro; las funciones presupuestarias son reducidas a la ejecución, sin capacidades decisorias.</p> <p>Capacidades contractuales: las autoridades locales adolecen de autonomía en la materia o, en su defecto, sus decisiones son revocables por el centro; adolece de autorización para la contratación de deuda o para acceder a</p>

	empréstitos; el centro tiene control sobre todo el mercado salarial de los servidores públicos.
Dimensión administrativa: diseño, competencias y ejecución de políticas públicas	
Alta	Las materias son de competencia local exclusiva, al igual que el diseño y la ejecución de las políticas públicas
Media	Las políticas públicas están sujetas a algún esquema compartido con el centro
Baja	Las políticas públicas están determinadas por el centro

Elaboración propia con base en Dardanelli et al., 2016; Dickovick, 2011a; Schneider, 2003

La de/centralización, en suma, enfrenta importantes retos para su *medición*: flexibilidad conceptual, métricas múltiples, jerarquización de relaciones complejas entre niveles institucionales. Además, la de/centralización enfrenta distintos métodos. Por un lado, estudios de carácter cualitativo convergen en estudios de caso o de muestra pequeña, fundados en pruebas descriptivas y cualitativas, que son a menudo cuidadosos, profundos, matizados. Por lo mismo, se trata de trabajos con bajos niveles de generalización y un exceso de variables sobre las observaciones, por lo que dificulta controlar factores exógenos. Por otro lado, estudios de variables, con un alto grado de generalización, consistencia y transparencia empírica que ofrecen los métodos estadísticos. Sin embargo, necesariamente sufren de problemas con la cuantificación de conceptos complejos, y con la comparación de datos a través de diferentes países o regiones. El presente estudio trata de superar dichas dificultades al abordar su pregunta de investigación con una mezcla de evidencia cualitativa y cuantitativa, enfocándose en un solo país en diferentes tiempos: México.

El estudio de la trayectoria histórica de la de/centralización en México resultaría relevante en sí mismo, ya que es un arreglo dinámico, con enormes efectos sobre la gobernanza democrática y la marcha de los asuntos públicos. Pero los casos comparados con base en la experiencia mexicana se plantean además por su relevancia estratégica, es decir, están formulados de acuerdo con lo

esperado de ellos en cuanto a contenido de información sobre la situación estudiada (Flyvbjerg, 2005: 574).

La evolución del federalismo en México ofrece la posibilidad de una aproximación teórica a la descentralización y la recentralización surgida bajo coordenadas institucionales distintas en términos de régimen político, apalancamiento presidencial, división vertical del poder y federalización partidista. Estas variables sugieren diferentes formas que adoptarían tanto la recentralización como la descentralización. Como señale en el apartado anterior, la máxima oscilación analítica frente a decisiones de cambio institucional (de/centralización) es la siguiente: coaliciones de mayoría unipartidista en un régimen autoritario *versus* coaliciones consensuales en un régimen democrático. Esta condición es probada en un estudio histórico-comparado de casos con un diseño de máxima similitud que, por un lado, busca controlar aquellos factores que son similares en los casos y, por otro lado, concentra su atención en los factores que son diferentes y que explican el resultado (Landman, 2011: 58).

Cuadro 9. Casos seleccionados: Dimensiones de diferenciación y de control

		MÉXICO		
Casos	Dimensiones	1934-1977	1977-1997	1997-2015
DE DIFERENCIACIÓN	Régimen político	Autoritario	En transición	Democracia
	Apalancamiento presidencial	Fuerte	Fuerte decreciente	Débil
	División vertical del poder	Gobierno unificado	Gobierno unificado/mayoritario	Gobierno dividido/mayoritario
	Sistema de partidos	Partido hegemónico	Partido hegemónico en transición	Multipartidista con tendencia al tripartidismo
DE CONTROL	Estructura constitucional de organización territorial	Federal	Federal	Federal
	Poder ejecutivo unitario y electo	Sí	Sí	Sí
	Congreso bicameral	Sí	Sí	Sí
	Proceso de enmienda constitucional rígido	Sí	Sí	Sí

Elaboración propia.

En la ciencia política comparada goza de mayor popularidad el tratamiento de diferentes unidades en el mismo plano temporal, no obstante, una misma unidad (un país, por ejemplo) en diferentes periodos temporales puede tratarse como un grupo de casos distintos. La inclusión de al menos dos puntos temporales para una matriz de datos es requerida para un diseño de investigación diacrónica. Este diseño es socorrido cuando en la construcción de los casos es necesario un contexto y cuando esperamos cambios relevantes en ciertas dimensiones entre el tiempo t y el tiempo $t + n$. En ese sentido, el tiempo es tratado como una variable.

Un mismo país o sistema es tratado como un grupo de casos distintos a partir de diferentes periodos temporales que son confrontados. Bartolini (1988) expone que, al permitir la parametrización de muchas variables en un conocimiento histórico profundo, la comparación temporal cruzada en el interior de una única unidad ofrece muchas ventajas para la construcción de hipótesis, ya que pueden mantener bajo control una gran amplitud de variables independientes que podrían intervenir para perturbar el control de una hipótesis.

Mediante un diseño diacrónico comparado, en este trabajo se plantea un análisis en tres niveles sobre los orígenes de la de/centralización. Desde un nivel *macro*, la de/centralización es colocada en el escenario de reconfiguración del régimen político y la organización del Estado. El punto de partida es que la de/centralización es un proceso que trasciende las relaciones entre actores y entre niveles de gobierno e implica una reconfiguración de instituciones centrales del Estado o el sistema político.

Desde un plano de análisis *micro*, se propone conocer las razones de los decisores políticos para impulsar, aprobar o transigir los cambios en la de/centralización. En este nivel es posible aprehender las causas temporalmente más cercanas, es decir, realizar inferencias luego de seguir el proceso causal de toma de decisiones y los cursos de acción de los actores políticos. Así, esta investigación propone complementar el estudio de la acción de los decisores políticos y, más específicamente de las coaliciones promotoras de los cambios. Se trata de develar distintas racionalidades, estrategias y condiciones políticas y contextuales que llevan y permiten a los actores políticos concentrar o

desconcentrar poderes. Además, algunos de los usos y prácticas político-institucionales toman forma mediante declaraciones y testimonios de los actores políticos, sobre todo, presidente de la República, diputados, senadores, dirigentes partidistas y gobernadores.

Desde un nivel de análisis *meso*, donde se ubica el objetivo central de la investigación, se propone comprender la articulación de distintas situaciones, contextos o arreglos institucionales transitorios de los gobiernos constitucionales. En este nivel, la distinción permite advertir sobre las variaciones en la distribución del poder político en cuatro componentes fundamentales de los sistemas políticos: régimen de gobierno, apalancamiento presidencial, división vertical del poder y sistema de partidos.

Cuadro 10. Marco conceptual-metodológico

Niveles analíticos	Objeto analítico	Conceptos heurísticos retores	Estrategias y herramientas metodológicas
Macro	La organización territorial del Estado en América Latina y su vínculo con la democracia	Estado Democratización	Abordaje histórico-descriptivo
Messo	De/centralización en arreglos institucionales diferenciados	Coaliciones mayoritarias Coaliciones consensuales	Estrategia de análisis comparativo entre contextos institucionales
Micro	Las motivaciones político-ideológicas de los actores	Proyecto político Racionalidades del cambio político	Análisis de contenidos y de discurso

Elaboración propia

En el análisis de los casos abordados en esta investigación se consideraron procesos que definen la articulación del arreglo federal, principalmente el reparto del poder público, la concepción y el traslado de competencias entre niveles de gobierno, el sistema de recaudación, distribución y gasto de los ingresos fiscales.

Así, la investigación procedió a través de un análisis documental con información hemerográfica, bibliográfica e institucional. Los principales cambios en la distribución de competencias entre niveles de gobierno se analizaron mediante los decretos con reformas o adiciones a la Constitución, mientras que las transferencias presupuestales fueron analizadas mediante lo siguiente: a) Informes

del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública elaborados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para el periodo 2000 a 2015, *b*) Cuentas Públicas generadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondientes a los años 2010 a 2015, y *c*) Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del periodo de 1989 a 2015, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Para el análisis electoral se usaron las bases de datos del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los órganos electorales estatales. En la reconstrucción de los casos fueron usados también otros documentos oficiales —iniciativas de reforma, leyes, reglamentos, estatutos—, así como registros periodísticos del debate público y el posicionamiento de los actores en los medios de comunicación, sobre todo la prensa, en los últimos años.¹⁰

2.5. Conclusiones del capítulo

La de/centralización trata una cuestión central para la Ciencia Política: la distribución del poder entre los niveles institucionales del Estado. Aunque la fórmula es conceptualmente ambigua y plantea una simplificación jerárquica de la compleja distribución de poderes en los Estados contemporáneos, es una fórmula sencilla para el análisis de todo sistema en todo tiempo. Ello se refleja en una larga tradición disciplinaria, así como una vibrante agenda de investigación contemporánea.

En el análisis de la literatura relevante, la de/centralización tiene tres grandes dimensiones o perspectivas: sistémica, periférica y central. Esta partición indica que en la de/centralización se pone en juego la distribución del poder estatal entre autoridades de diferentes niveles del sistema político, la autonomía local frente a los poderes centrales y la integración de las autoridades centrales. En el análisis de la

¹⁰ Para esta tarea fue importante mi trabajo de más de una década como investigador en Grupo Consultor Interdisciplinario (GCI). Esta es una sociedad civil dedicada al estudio de la realidad sociopolítica dirigida en la Ciudad de México por estimados colegas: Alfonso Zárate Flores, Roberto Hernández López, Cosme Ornelas Mendoza y Eduardo Camacho. Véase: http://www.consultoriapolitica.com/paginas/gci/sp_gci_inicio.htm

de/centralización como variable dependiente es relevante considerar esta multiplicidad analítica.

La de/centralización ofrece un concepto simple para analizar la distribución del poder entre niveles institucionales del sistema político. La flexibilidad conceptual se refleja en la existencia de múltiples esfuerzos para aprehender el fenómeno. Una de las prácticas más recurrentes para medir la de/centralización ha sido equiparla con la autonomía local, dividida a su vez en las dimensiones política, fiscal y administrativa, aunque a menudo estas dimensiones son refractarias a mediciones precisas. Con el propósito de explicar las transformaciones de la autonomía local esta investigación mezcla evidencia cuantitativa y cualitativa extraída de la experiencia mexicana, segmentada a su vez en diferentes casos delimitados a partir de diferencias en componentes clave del sistema político.

En cuanto sus orígenes, la de/centralización enfrenta tres grandes tradiciones explicativas: sociocultural, estructural e institucional. Esta última, a diferencia de las otras, ofrece arrojar luz sobre el proceso causal en el que las decisiones son tomadas. Esta investigación, como muchas otras, abraza la tradición institucional en la búsqueda de respuestas sobre la influencia de aquello que ocurre en presidencias, gabinetes, legislaturas y partidos para dar como resultado la de/centralización. La hipótesis de trabajo es que la de/centralización se ve afectada por los siguientes factores: régimen político, poderes presidenciales, división territorial del poder y federalización del sistema de partidos.

Capítulo 3. Recentralización presidencial: orígenes, auge y declive

En este capítulo arranca el análisis de la de/centralización en la trayectoria del federalismo mexicano. Cabe advertir que esta labor se hace sin perfilar conclusiones generales y sin comparar resultados con los de otros investigadores que se discutieron en el CAPÍTULO 2. Los hallazgos de investigación serán discutidos en el contexto de la literatura relevante hasta el CAPÍTULO 5, al cierre de esta investigación.

En el apartado 3.1. son revisados los orígenes y el desarrollo temprano del federalismo en México, no solo como un (necesario) ejercicio contextual destinado a dotar al estudio de un mejor anclaje histórico, sino para contrapesar tres nociones arraigadas, aunque imprecisas, en los saberes convencionales sobre el tema: que el arreglo mexicano es una (mala) copia del federalismo estadounidense, que su característica más durable es la centralización y que el presidente ha sido siempre el jugador predominante del arreglo federal.

La segunda parte del capítulo aborda la recentralización vivida durante el régimen autoritario surgido tras el movimiento revolucionario de principios del siglo XX y consolidado hacia mediados de 1930. Pese al amplio reconocimiento de estos fenómenos entre los estudiosos, también deben contrarrestarse algunas generalizaciones inexactas, por ejemplo, que el federalismo en este periodo puede reducirse a la fórmula *partido único en lugar de autonomía local*, es decir, que el federalismo simplemente perdió sustancia ante la fuerza del partido hegemónico y las “facultades metaconstitucionales” del presidente (Carpizo, 1978). Esta interpretación, como han señalado otros estudiosos (Marván, 1997; Medina, 2009), lleva a relegar en el análisis de las disposiciones constitucionales que posibilitaron la recentralización posrevolucionaria. Esta es una cuestión no menor que la presente investigación aborda a detalle.

La tercera parte del capítulo está dedicada a la descentralización sucedida desde mediados de 1980, convergente con los procesos de democratización del régimen y cambio económico estructural. El traslado de poderes administrativos y fiscales del centro hacia la periferia fue parte de la transformación estructural del

Estado mexicano, fundamentalmente en un proceso de arriba hacia abajo. Pero la descentralización administrativa y, luego, fiscal adoleció de una estrategia global o integral, más bien fue inconexa, producto de iniciativas surgidas del pragmatismo, diferentes en su vocación e intención. Además, la descentralización política fue un resultado de la democratización del régimen político mexicano, un cambio gradual basado en votos, reformas y pluralización de los espacios de representación.

3.1. Federalismo en México: coordenadas generales

México es formalmente una federación compuesta por 31 estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, sede de los poderes de la Unión y capital del país (artículo 40).¹¹ Su pacto constitucional federal considera dos esferas en el ejercicio de la soberanía: la de la federación y la de los estados y la Ciudad de México (artículo 41).¹² Para su régimen interior, los estados deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo al municipio libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa (artículo 115).

Durante las primeras décadas del siglo XIX, tras el movimiento independentista del país, las oscilaciones constitucionales entre el federalismo y el unitarismo transcurrieron en medio de devastadoras contiendas por el poder político. A pesar de ello, las fluctuaciones normativas sobre el federalismo acabarían con la Constitución de 1857. Su artículo 40 presentó a México como una república representativa, democrática y federal. Los mismos términos del texto de 1857 se habrían de reproducir en el texto constitucional de 1917, que se mantiene vigente a la fecha. De hecho, hasta que en noviembre de 2012 se añadió el calificativo de

¹¹ En enero de 2016, como parte de la reforma política de la Ciudad de México, al artículo 40 se adicionó la mención a esta entidad federativa.

¹² El artículo 41 constitucional reza textualmente: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

“laica” a la república, el artículo 40 constitucional permaneció inalterado. Así es que, salvo relativamente pocas y breves interrupciones, la forma federal del Estado mexicano se ha mantenido constitucionalmente vigente durante toda la vida independiente del país.

El federalismo constitucional en México se muestra como una decisión política firme, prácticamente sin antagonistas. Al menos desde el tercio final del siglo XIX, son escasos los cuestionamientos o los llamados políticos serios en el país para sustituirlo por otro principio configurador del Estado, como pudieran ser la forma central, regional o alguna modalidad diversa. Por esta razón se ha dicho que en México, más que un principio organizador del Estado, el federalismo es una especie de “dogma político” (Valencia Carmona, 2003: 367). En efecto, el federalismo inscrito en la Constitución mexicana suele asumirse no solo como garantía de libertad y de desarrollo democrático, sino como la forma idónea para un territorio y una población extensa como la de México, cruzado además por profundas desigualdades regionales.¹³ En síntesis, la continuidad del federalismo mexicano luce asentada no solo por mandato constitucional, sino como una decisión política y una necesidad práctica (López Ayllón & Cejudo, 2018b: 1).

Lo anterior, sin embargo, no significa que el federalismo mexicano haya permanecido estático, sino que presenta diferentes tendencias en su trayectoria, marcadas tanto por la descentralización como por la recentralización, es decir, lapsos en los cuales una tendencia domina sobre la otra, aunque en la realidad están siempre presentes mixturas complejas. A lo largo de su existencia, además,

¹³ México tiene un “alto desarrollo”, con un valor de 0.739, según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Sin embargo, en su interior coexisten diferencias abismales. La diferencia entre los valores extremos del desarrollo entre entidades federativas indica que el Distrito Federal (Ciudad de México desde 2016) obtiene un IDH 28.4% más elevado que el de Chiapas. A nivel municipal, los contrastes son todavía más notorios. La alcaldía capitalina de Benito Juárez tiene el valor más alto de desarrollo: 0.917. Mientras que Cochoapa el Grande, en Guerrero, es el municipio con el menor nivel de desarrollo: 0.362. Lo anterior quiere decir que el IDH de Benito Juárez es 2.5 veces más elevado que el de Cochoapa el Grande. Dicha distancia es similar a la que existe entre Países Bajos (Europa) y Guinea-Bissau (África), ubicados en los lugares cuatro y 176 del ordenamiento mundial, respectivamente. VÉASE Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*, México, 2014, pp. 13-16.

el federalismo mexicano ha tenido distintas integraciones del *centro*, de hecho, en los primeros años de la nación independiente resulta difícil hablar de un *centro*, noción que encarna en la figura presidencial solo hasta los últimos años del porfiriismo, a finales del siglo XIX.

El federalismo mexicano nació como una herramienta institucional para encauzar las fuertes tendencias centrífugas. Este es un factor clave para entender tanto la originalidad como la descentralización de este primer federalismo, contrario a lo que comúnmente se cree.

Entre las fuentes originarias del federalismo mexicano se ha subrayado la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, la formación constitucional de los Estados Unidos de América y el liberalismo europeo surgido con la Ilustración. Pero la Constitución de 1824, el primer texto fundacional de México como nación independiente, suscribió el federalismo desde una elaboración original, adecuada a las circunstancias prevaletientes, particularmente las tendencias disgregadoras vinculadas con el regionalismo exacerbado luego de la Independencia. Este fue un fenómeno realmente riesgoso para la integración de las partes de un territorio extenso y disperso como lo era Nueva España (Reyes Heróles, 1974: 359; Zoraida Vázquez, 1993a: 11).

La versión tradicional sobre el origen y el desarrollo inicial del federalismo en México suele partir desde el “centralismo colonial” hasta el triunfo de la reforma liberal a mediados del siglo XIX (Gamas Torruco, 1975). Frente a lo anterior, sin embargo, debe considerarse que el régimen novohispano sufrió una desestructuración mayor de su administración territorial en un periodo relativamente corto, desde las últimas décadas del siglo XVIII al arranque de la década de 1820, primero mediante el establecimiento del régimen de intendencias, luego con la instauración de ayuntamientos en toda población de más de mil habitantes y de siete diputaciones provinciales con participación en la administración. Esta desestructuración político-administrativa se aceleró con la lucha insurgente y con la suspensión del orden constitucional español en 1814 y su restauración en 1820 (Zoraida Vázquez, 1993a: 13).

Las diputaciones provinciales, en particular, imprimieron ciertos rasgos de descentralización política, ya que hicieron de cada provincia novohispana una entidad independiente con respecto de las demás, con un jefe político como funcionario ejecutivo y con la diputación como órgano legislativo (Benson, 1955: 9 y ss). Las tendencias centrifugas se exacerbarían tras la proclamación de la Independencia en septiembre de 1821 y, más aún, al derrumbarse en marzo de 1823 el efímero Imperio Mexicano encabezado por Agustín de Iturbide, el caudillo principal en la conclusión de la guerra de Independencia.

Las provincias de la Nueva España —muchas de ellas en vías de constituirse en estados libres, independientes y soberanos— buscaron durante los primeros años de vida independiente que se reconociera su existencia y su autonomía a través de estrategias diversas: amenazas de separación del resto del país, instauración de legislaturas independientes e incluso la impugnación del Congreso Constituyente que se instaló en noviembre de 1823 para dar origen a la Constitución de 1824 (Valencia Carmona, 2003: 361). En síntesis, el federalismo originario fue una exigencia provincial plasmada en el artículo cuarto de la Constitución de 1824: *La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal*.¹⁴

Dado el peso de las entidades constituyentes respecto de la federación, se ha dicho que el federalismo mexicano en sus orígenes es más bien de *tipo confederal*, es decir, los poderes federales fueron dotados de escasas competencias y capacidades de gobierno, una vez que los estados concedieron parte de la soberanía a la federación solo como una delegación transitoria (Carmagnani, 1993: 101). En el federalismo de los primeros tiempos, empero, el gobierno federal tenía una posición debilitada y dependiente de los estados en

¹⁴ Las partes integrantes de la federación eran, según el artículo quinto constitucional: 19 estados — Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Tejas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Xalisco, Yucatán, Zacatecas—; cuatro territorios: Alta California, Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México; y Tlaxcala, cuyo carácter excepcionalmente debía ser fijado por una ley constitucional. Documento original de la Constitución de 1824: < http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf, consultado 4 de febrero de 2017.

materia fiscal, defensa y política. Por una parte, los ingresos de la federación se reducían al producto de las aduanas, una parte de los diezmos, los monopolios del tabaco, pólvora, sal, correo, lotería y bienes nacionales, más una cantidad que se fijaría a cada estado de acuerdo con su riqueza “contingente”, pero que se pagaría con irregularidad. En segundo lugar, el reemplazo de las bajas del ejército quedó en manos de los estados. La milicia cívica quedó al mando de los gobernadores. Solo el ejército permanente quedó bajo el control federal. Finalmente, el balance de poder a favor de los estados se redondeaba con el sistema electoral: el presidente, el vicepresidente, los senadores y los miembros de la Suprema Corte de Justicia debían su elección a las legislaturas estatales, en un sistema de votación indirecto. Estos elementos son los que llevaron a señalar que “el federalismo mexicano no es una mera copia del estadounidense, puesto que el gobierno federal no gobernaría a ciudadanos, sino a estados” (Zoraida Vázquez, 1993a: 18).

Pero, más allá del diseño constitucional, el funcionamiento del nuevo sistema federal fue complejo. El camino tras la Independencia estuvo marcado por la inestabilidad política. Durante más de cincuenta años (1821-1876), en México imperaron las luchas por definir un modelo constitucional legítimo y estable. Federalismo o centralismo se convirtió en una disyuntiva contenciosa entre los futuros partidos liberal y conservador (Fix-Fierro 2018: 372-73).

México era apenas un proyecto nacional en construcción, un país naciente sin un centro político medianamente eficaz ni un arreglo estatal estable. Ni siquiera el ejército o la iglesia se encontraban en condiciones organizacionales sólidas. En la primera etapa del México independiente, ni el imperio ni la república, ni los gobiernos centralistas ni los gobiernos federalistas fueron capaces de arreglar la hacienda pública, hacer efectiva su autoridad y conquistar una esfera de acción propia de los poderes nacionales. Esto solo comienza luego del triunfo de los liberales en la segunda mitad del siglo XIX. De hecho, apunta Lomnitz (2018: 24), la victoria liberal sentó las bases para la formación de un Estado central modernizador y comparativamente fuerte, con la propuesta de un relato nacional abarcador y unificador. En suma, que solo hasta después de 1861, con el triunfo de los liberales

sobre los conservadores, los poderes federales comienzan a recrear una esfera propia de poder.

Entre el primer *federalismo de tipo confederal* y el *federalismo liberal* emanado de la Constitución de 1857 existe una discontinuidad importante. De acuerdo con Carmagnani (1993: 111-114), el componente liberal generó una nueva concepción del federalismo al distinguir a la federación como un ente depositario de las garantías constitucionales y de la propiedad de los recursos, incluidos la propiedad nacionalizada a las corporaciones eclesiásticas, los bienes sin propietario y la riqueza del subsuelo. Solo entonces la federación comenzó a tener una esfera propia, no simplemente delegada por parte del poder de los estados. En este *federalismo liberal*, el todo (la federación) es superior a las partes (los estados) en cuanto garante de los derechos del hombre y del ciudadano. En el balance, el poder de la federación quedó condicionado por la esfera de los estados, que conservaron los poderes residuales, esto es, las facultades no asignadas explícitamente a la federación. Además, los estados compartieron algunos de los poderes de la federación —justicia, hacienda, policía y educación—, empujando a desarrollar mecanismos de colaboración y de concertación entre niveles de gobierno.

En el *federalismo liberal*, el centro también avanzó hacia su afirmación política, particularmente en 1874, con la restauración del Senado de la República como segunda cámara legislativa, misma que había sido suprimida en 1856 por su presunta propensión a oponerse a los cambios de la propuesta liberal. Paradójicamente, como muestra Carmagnani (1993: 118-126), la revitalización de la segunda cámara como cuerpo estatal capaz de representar los intereses de los estados en la federación terminó favoreciendo a los poderes federales a través de la posibilidad constitucional de intervención federal de los estados —por parte del legislativo y el ejecutivo— frente a una eventual desaparición de poderes, la interrupción del orden constitucional y/o el nombramiento de un gobernador provisional. En un primer momento, la simple amenaza de la intervención federal fue suficiente para reforzar la presencia de la federación, en especial del ejecutivo federal, en la lucha político-electoral de los estados. Pero entre 1878 y 1887, periodo que dura la prohibición de reelección del presidente de la República y los

gobernadores, ante el Senado se presentaron seis peticiones de declaración de desaparición de poderes y nombramiento de un gobernador interino, lo que se concretó en cinco ocasiones. Esta intervención federal permitió a la federación impulsar una mayor “convergencia” entre los intereses políticos de los estados y los de la federación. Así, entre 1867 y 1890 no solo ocurre el periodo de materialización del federalismo liberal, sino el tránsito de un paisaje de tensiones políticas hacia una convergencia de intereses entre federación y estados, pero una convergencia donde la federación fue ganando cada vez más primacía sobre los estados en cuanto garante de los derechos constitucionales y conciliadora de los intereses plurales existentes en el país. El ejemplo más sobresaliente de lo anterior es, quizá, la organización y expansión del poder judicial federal, que fue sustrayendo cada vez más asuntos judiciales de la esfera de influencia de las autoridades de los estados.

Con Porfirio Díaz en la presidencia de la República (1876-1911), la federación ganó aún más posiciones frente a los estados, tanto por el buen entendimiento político entre el presidente y los gobernadores como por la visión sobre el papel del Estado como ente garante de derechos. Con esta visión, se produjo una serie de cambios constitucionales cuyo objetivo central fue transferir competencias de la soberanía reservada a los estados a la federación. De acuerdo con Medina (2009: 19-20), nada menos que siete modificaciones constitucionales transfirieron competencias desde la soberanía reservada a los estados hacia la federación: la federalización de la legislación sobre minería y comercio (1883), la federalización del derecho marítimo (1883), la determinación de aguas de jurisdicción federal (1908), el establecimiento del monopolio federal del impuesto del timbre postal (1896) y los gravámenes al comercio y consumo de bienes (1896). A estas modificaciones puntuales en política económica debe sumarse una modificación ocurrida en noviembre de 1908, cuando el Congreso de la Unión recibió la facultad para dictar leyes en materia de “salubridad general” de la República, entendiéndose que la facultad de legislar en materia de salubridad *no-general* quedaba para las legislaturas de las entidades federativas.

En este mismo contexto, la federación se encaminó hacia mayor fortaleza financiera, al tiempo que se reforzó la conciliación política entre el presidente de la

República y los gobernadores. El gobierno federal se hizo de posibilidades para allegarse recursos presupuestales suficientes para su funcionamiento, con alcances con carácter propiamente nacional, solo hasta la última fase del Porfiriato, en buena medida como resultado de la entrada en vigor de una serie de reformas constitucionales en materia impositiva, así como acuerdos de carácter comercial y fiscal entre el presidente y los gobernadores (Fix-Fierro, 2018; Medina, 2009).

El Congreso de la Unión fue el lugar definitivo de las negociaciones presupuestales durante los inicios del gobierno de Porfirio Díaz; no obstante, entre los años de 1882 y 1886 el poder Legislativo fue marginado por causa de acuerdos entre el presidente y los gobernadores; entre otras cuestiones, la federación aceptó no gravar las manufacturas a cambio de la abolición de las aduanas interiores por parte de los estados (Medina, 2009: 21-22). En este sentido, el Porfiriato sentaría las bases del federalismo fiscal mexicano, ya que desde entonces uno de sus ejes descansa sobre acuerdos entre los gobernadores y el presidente de la República. Por esta cualidad, coloquialmente se dice que el arreglo fiscal en México está “atado con alfileres” (F. Hernández, 2018).

La reforma constitucional que en 1887 reestableció la posibilidad de reelección ejecutiva generó que el presidente y los gobernadores no solo lograran mayor control de las riendas de gobierno, sino que sus relaciones adoptaron una dimensión esencialmente personalizada. De hecho, a partir de 1890 es posible señalar una fase “conciliatoria” del federalismo liberal (Carmagnani 1993), en la cual el presidente consintió el retorno de los grandes notables en las gubernaturas y la reinstalación de familias de raigambre regional a partir de su lealtad. Esto le permitió a Porfirio Díaz obtener mayores garantías para la gobernabilidad del país. Pero solo en las postrimerías de su gobierno, Díaz consiguió fortalecer tanto su posición financiera como su posición política y avanzar en la creación de un verdadero Estado nacional, con un presidente que ejerce un liderazgo indiscutido y un gobierno federal capaz de obtener los recursos económicos necesarios y suficientes para su funcionamiento, así como para dictar y hacer cumplir una régimen de legalidad con alcance nacional (Fix-Fierro 2018: 373; Medina 2009: 14).

Empero, Porfirio Díaz fue el primer gobernante mexicano en construir una red de poder y control político-militar del territorio nacional afianzada en la Ciudad de México. Esta red se sustentaba en buena medida en aparatos políticos de bases municipales que funcionaban con una mecánica partidaria en elecciones carentes de autenticidad, marcadas por la influencia presidencial (González Oropeza & Del Rosario Rodríguez 2015: 40). De hecho, apunta Merino (1998: 41-44), estos aparatos políticos permitieron que el régimen autoritario liderado por Díaz implementara una *fórmula política* que había sido diseñada durante la República Restaurada (1869-1879): *el partido en lugar del federalismo*. Su lógica era llana: el control de la maquinaria electoral y las redes partidarias significó también el control político del país. Esta fórmula sería perfeccionada por los vencedores del movimiento revolucionario vivido en las primeras décadas del siglo XX.

3.2. Hiperpresidencialismo: diseño y consolidación

Los constituyentes de 1917 no dudaron en afianzar el diseño presidencialista de gobierno. Tras el movimiento revolucionario que inició a finales de 1910 buscando mayores garantías electorales, y que desde inicios de 1913 se tradujo en años de inestabilidad política y cruentos enfrentamientos dispersos, existió un ánimo de restablecer la estabilidad política y la unidad nacional. Considerando además las experiencias de las presidencias *fuertes* de Porfirio Díaz y Benito Juárez, la decisión política de los redactores de la nueva Carta Magna fue dotar de preminencia al poder ejecutivo federal, entre otras cuestiones, con la supresión de la vicepresidencia, la concesión de fungir como jefe de Estado y jefe de Gobierno, y la facultad de nombrar y remover libremente a su gabinete de colaboradores. Al mismo tiempo, el poder legislativo fue debilitado al reducirse las sesiones del Congreso a un solo periodo, al perder facultad para convocar a sesiones extraordinarias, la cual quedó reservada al ejecutivo, y al robustecerse la facultad de veto del ejecutivo, determinándose que para rechazarlo el Congreso requería una mayoría de las dos terceras partes (Hernández, 1994: 194).

La ley fundamental tendría como eje al presidente de la República y la práctica política lo fortalecería todavía más, sobre todo a partir de la década de 1930. Antes de ello, debe subrayarse, resultaba imposible hablar de una política nacional: el caudillismo, el faccionalismo y el regionalismo ponían en jaque la estabilidad política y el desarrollo económico-productivo del país, amén que eran fenómenos que superaba las organizaciones y en general dinámicas nacionales.

El movimiento revolucionario —proceso extendido e intermitente sucedido de 1910 a 1921— había reanimado las tendencias centrífugas por medio de una fuerte fragmentación en la disputa por el poder político. Además, una nueva disposición constitucional sustituyó las elecciones indirectas por las directas para todas las autoridades electas en el país (González Oropeza & Del Rosario Rodríguez, 2015). Esta transformación implicó en el corto plazo la aparición inusitada de partidos políticos —de carácter regional, local, personalista—, mayores disputas electorales e inestabilidad política en términos más generales (Medina 2009: 17). Las elecciones celebradas a lo largo y ancho del país se resolvían frecuentemente por la fuerza y la confrontación armada. Así que los gobiernos nacían en medio del arrebato y la violencia. En ese contexto, una de las mayores prioridades del grupo político que llegó al poder después de la Revolución fue concentrar el poder político en una autoridad nacional incuestionable y propiciar su circulación (Casar, 1997: 48). En los hechos, la amenaza disgregadora de liderazgos locales se convirtió en una de las principales justificaciones políticas para la (re)construcción de un Estado nacional bajo el liderazgo político del presidente de la República (González Casanova, 1979).

El general Plutarco Elías Calles, convertido en *jefe máximo* de la Revolución, propuso en el discurso con motivo de su último informe presidencial, el 1º de septiembre de 1928, a escasos cuarenta días del asesinato del presidente electo Álvaro Obregón: “pasar de la categoría de pueblo y gobierno de caudillos, a la más alta, más respetada, más productiva, más pacífica y más civilizada condición de pueblo de instituciones y leyes”. El llamado a la creación de instituciones estatales se materializó con tanta fuerza que Elías Calles es considerado uno de los mayores *arquitectos* del México moderno. Bajo su liderazgo se fundaron, entre otras instituciones, el Banco de México, la Junta de Conciliación y Arbitraje, la Comisión

Nacional de Irrigación, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Nacional Financiera. Pero acaso su más recordada creación fue el Partido Nacional Revolucionario (PNR-1929), antecedente del Partido de la Revolución Mexicana (PRM-1938) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI-1946), fuerza política que predominaría en la escena hasta prácticamente el año 2000, cuando ocurre la primera alternancia presidencial.

El partido de la *familia revolucionaria* surgió en el contexto de la crisis política provocada por el asesinato del presidente electo Álvaro Obregón y, en el contexto internacional, la crisis económica ligada a la Gran Depresión mundial de 1929. Con el paso del tiempo, el partido se convirtió en una efectiva solución organizativa para las principales facciones políticas y el inmenso número de partidos locales. Su denominación —Partido Nacional Revolucionario— fue delineada a partir de su propósito original: unificar, por medio de una organización nacional y centralizada, a aquellos militares, políticos y civiles que desde diferentes posiciones del poder público —alcaldías, gubernaturas, diputaciones— asumían los principios revolucionarios. En 1929, año de su creación, se calculó la existencia de más de mil “partidos” políticos en toda la República. En ese contexto, el PNR apareció como una “confederación de los caciques” (Garrido, 1982: 92), es decir, una organización política nacida desde el poder para la eliminación o neutralización de las facciones y los cacicazgos locales, ordenar la presencia de los múltiples liderazgos regionales y articular los intereses políticos de estados y municipios.

Pero la consolidación del PNR no sería automática, sino que en varios puntos geográficos fue tomado como lo que era: una organización impuesta desde el centro a los partidos locales, muchos de los cuales buscaron seguir manejándose con cierta independencia. Esto motivo la apertura de varios conflictos políticos. Si bien la mayoría de estos fueron resueltos sin mayor problema, otros llevaron a incidentes violentos. Al mismo tiempo, algunos partidos locales fueron desconocidos y otros perdieron su nombre absorbidos por el nacional (Martínez Assad, 2001: 25).

La no-reelección presidencial había sido uno de los anatemas de la Revolución. No obstante, el presidente Elías Calles había promulgado en enero

de 1927 una reforma que abrió la posibilidad de un segundo mandato del presidente de la República. Más importante aún, la reelección inmediata de legisladores y autoridades locales estaba permitida por la Constitución de 1917, la cual, a su vez, seguía a la de 1824. Pero la consigna maderista *sufragio efectivo, no reelección*, se llevó al extremo en abril de 1933, cuando en la Convención Nacional del partido se proscribió la reelección bajo cualquier condición para los ocupantes del poder ejecutivo y la reelección sucesiva para legisladores y autoridades locales. De acuerdo con Weldon (2003: 41-42), la iniciativa contra la reelección sucesiva no partió de una *mala lectura* de la consigna revolucionaria, sino que tenía un propósito bien calculado: debilitar a partidos locales, maquinarias políticas y caciques regionales; controlar las carreras de los congresistas, centralizar la autoridad y la decisión sobre las candidaturas imponiendo la férrea disciplina desde la cúpula del naciente PNR.

A la postre, la prohibición para la reelección hizo que el destino político de los legisladores quedara por entero en manos del CEN y, en última instancia, en manos de su líder indiscutible desde alrededor de 1934, el presidente de la República. Esta transformación ayudó a realinear las preferencias entre legisladores y presidente. La tasa de aprobación de las iniciativas de ley presentadas por el ejecutivo pasó de un promedio de 43.7% entre 1917-1928, a más del 95% en los periodos presidenciales de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Ávila Camacho (1940-1946).

En marzo de 1938, la transformación impulsada desde la presidencia del Partido Nacional Revolucionario (PNR) al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) implicó sustituir la estructura territorial —confederación de partidos regionales y locales— por una estructura basada en organizaciones sectoriales —campesinos, obreros, burócratas, militares—, lo que redundó en el ensanchamiento de sus bases sociales y, con ello, el afianzamiento del poder presidencial al interior de la organización (Cosío Villegas 1974b: 53). Es posible afirmar, por tanto, que el partido oficial deviene en un instrumento político al servicio de cada presidente desde los últimos años del sexenio de Lázaro Cárdenas.

Con el paso de los años, el partido se fue distinguiendo por su flexibilidad ideológica o, más precisamente, por su disposición para seguir los pasos presidenciales, ya que lo mismo se pronunció “por la democracia de los trabajadores para construir el socialismo con Lázaro Cárdenas que anticomunista con Miguel Alemán, tercermundista y antiimperialista con Echeverría, que solidario y liberal-social con Carlos Salinas” (Grupo Consultor Interdisciplinario 1993a: 19). Otro rasgo partidista sobresaliente fue su disciplina, la verticalidad de su organización y la capacidad lo mismo para movilizar el voto que para encauzar el conflicto político interno.

A la postre, el *partidazo* se convirtió en el jugador dominante de un sistema electoral restrictivo, con triunfos reiterados en los puestos de representación popular por medio de elecciones organizadas y calificadas por el gobierno, sin competencia real, bajo condiciones inequitativas y desventajosas para sus adversarios. Las victorias en las urnas estaban prácticamente aseguradas y, por tanto, la continuidad en el poder del partido gobernante. En sus distintas versiones, la organización partidista se mantuvo en la presidencia de la República por casi siete décadas, esto es, de 1929 a 2000 llevó al poder a 12 presidentes que, al menos hasta José López Portillo (1976-1982), se asumieron portavoces de una Revolución usada para dar sentido al pasado y el rumbo del país.

En comicios celebrados ininterrumpidamente de acuerdo con el mandato constitucional, los candidatos presidenciales del partido de la familia revolucionaria obtuvieron por más de cinco décadas mayorías electorales del 87% en promedio. Este ciclo acabaría solo hasta 1988, cuando el candidato del partido oficial alcanzó el triunfo con apenas el 50.47% de los sufragios en una elección fuertemente impugnada. Empero, la hegemonía electoral del partido de la *familia revolucionaria* es notoria entre las décadas de 1930 a 1990. En una primera etapa desde su fundación en 1929 hasta 1946, cuando llegaron a la Cámara de Diputados cuatro representantes del Partido Acción Nacional (PAN), organización creada en 1939, todos los puestos de elección popular estuvieron ocupados por sus miembros. En una etapa segunda, de 1946 a 1963, año en que se aprueba la primera reforma electoral de trascendencia política, los escaños de la oposición en la Cámara de Diputados

alcanzaron 4.7% en promedio. En otros términos, el PRI tenía más del 95% de la representación legislativa. Hasta 1988, los partidos de oposición solamente tuvieron en la Cámara de Diputados una minoría irrisoria, algunos diputados locales y algunos pocos municipios, pero nunca un senador o un gobernador (Casar 1999: 92; Rodríguez Lapuente 1992: 44).

Desde su creación hasta finales de 1980, el PRI fue un partido de tipo “hegemónico-pragmático” (Sartori 2005: 285-288), es decir, el protagonista de una disposición de un solo partido rodeado de una periferia de partidos secundarios. En términos comparados, México era “un caso claro de partido hegemónico que permite partidos de segunda clase”. Efectivamente, el régimen toleró, propició incluso, la existencia de otros partidos, aunque testimoniales, *satélites* o inocuos para su hegemonía.

El PAN fue por muchos años el único partido realmente independiente, con una organización y una ideología relativamente consistente, aunque con escasos cotos de poder desde su creación en 1939 hasta la década de 1980 (Loeza, 1999). Durante las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX, además del partido dominante y del PAN, solo estuvieron registrados dos partidos auspiciados o cercanos al propio régimen: el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). El primero fue creado en 1948 como Partido Popular (PP), obteniendo su registro hasta 1960 y el segundo fue creado en 1954, obteniendo su registro en 1957.

A través del partido, el gobierno en sus diversos ámbitos —federal, estatal, municipal— era concentrado en manos de una elite política: la *Familia Revolucionaria*. Su partido, el de los colores de la bandera, ganaba prácticamente todos los puestos públicos.

El presidente de la República ocupaba la cima y tomaba las decisiones relevantes para el partido, en particular las candidaturas a los principales puestos de elección: diputados, senadores, gobernadores. Por ello, el PRI se convirtió en uno de los partidos más centralizados y verticalmente organizados del mundo (Sartori, 2005). La élite en el poder en su interior, con el presidente de la República en calidad de *primus inter pares*, negociaba y distribuía los cargos públicos, ya que en las

elecciones prácticamente solo se validaban las designaciones. La competencia intrapartidista determinaba en los hechos la obtención del puesto en un contexto definido por elecciones desequilibradas y escasamente competidas. Por si fuese poco, la competencia interna era esencialmente *nacionalizada*, es decir, a la mayoría de los políticos les resultaba necesario competir con sus correligionarios a nivel nacional, incluso para obtener un puesto local, como una gubernatura o un escaño en el Senado de la República (Langston, 2008).

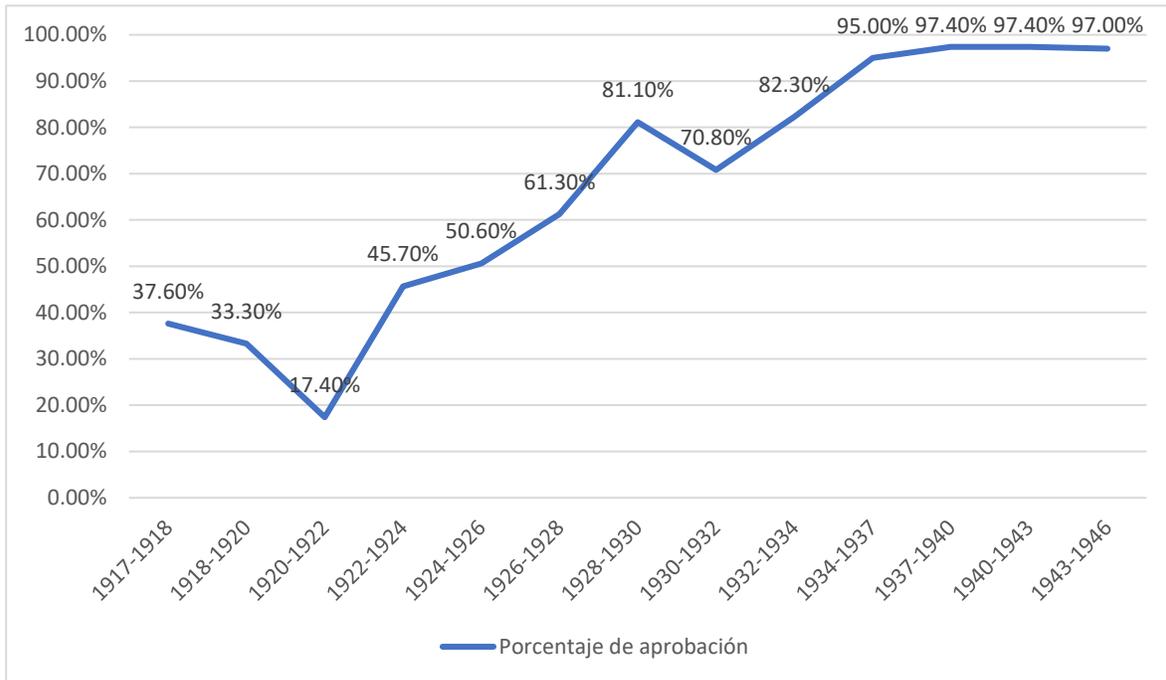
Los poderes partidistas del presidente, líder *de facto* de la organización, resultaban de enorme trascendencia para el sistema político. La integración unipartidista de los poderes públicos, junto con la concentración de poderes partidistas en el presidente, desactivó la independencia de los otros poderes federales y locales frente al ejecutivo.

En la Legislatura, el presidente no solo aseguraba el apoyo de grandes contingentes *suyos*, sino se benefició con otros elementos: *i)* un partido altamente centralizado y disciplinado, capaz de controlar la selección de candidatos; *ii)* la coincidencia del liderazgo *de facto* del partido y de la presidencia oficial en la misma persona: el presidente de la república; *iii)* la cláusula de la no-reelección, así como las pocas oportunidades de hacer una carrera política fuera del PRI a causa del reducido grado de competitividad del sistema. Estas tres características, concluye Casar (1999: 91-93), “constituyen un caso claro de un conjunto de instituciones y normas que generan incentivos para que los representantes del Congreso se comporten como si solo tuvieran un elector, el presidente, y para crear una relación desequilibrada entre el poder ejecutivo y el Congreso, independientemente de las facultades formales otorgadas por la Constitución a cada uno de ellos”.

El poder superlativo del ejecutivo federal frente a los otros poderes del Estado se afianzaría desde la década de 1930, con base en tres condiciones conseguidas desde entonces (Weldon, 1997): 1) La existencia de un *gobierno unificado*, es decir, una fuerza partidaria en control de la Presidencia de la República y el Congreso de la Unión; 2) La disciplina partidaria, expresada en el voto cohesivo en el Congreso por parte de los grupos parlamentarios del partido dominante; y 3) El liderazgo presidencial sobre el partido. El Ejecutivo tenía la capacidad de definir la posición del partido en el

Congreso de la Unión; los legisladores eran caricaturizados como *levanta-dedos*, porque en muchos casos respondían acriticamente al jefe del Ejecutivo; las iniciativas legislativas que eran presentadas por el presidente en turno prácticamente eran aprobadas de inmediato, sin mayor discusión. En el cuadro siguiente se muestra el porcentaje de aprobación de las iniciativas de ley enviadas por el presidente de la república a la Cámara de Diputados para el periodo 1918-1946.

Gráfico 5. Iniciativas presidenciales aprobadas en Cámara de Diputados: 1917-1946



Elaboración propia con base en Weldon, 2003: 33-53

En suma, durante el periodo 1935-1961 los proyectos presidenciales nunca recibieron más del 5% del total de votos en contra. Aún durante los tres primeros años del sexenio de Carlos Salinas (1988-1991), ya con una desgaste político visible de la figura presidencial, más del 90% de la legislación aprobada por la mayoría fue propuesta por el presidente (Mascott 2003:16).

El hiperpresidencialismo mexicano se ha descrito de diferentes formas; por ejemplo, una “Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria por Línea Transversal”, asentada en dos piezas centrales: un partido político oficial predominante y una poderosa presidencia de la república” (Cosío Villegas, 1974b: 31). También se ha definido como una *Presidencia Imperial*, esto es, un arreglo político donde cada seis años, desde 1940 a 1994, el mandatario en turno no solo asumía un cargo, sino que se apropiaba de un país en el que la división de poderes salía sobrando (Krauze, 1997). Hacia mediados de 1930, el presidente mexicano no solo sería *fuerte* en términos partidistas y legislativos, sino la representación institucionalizada de la concentración del poder político, más allá de la persona en el cargo (Córdova 1989:

54-55). El sistema político mexicano estaría marcado por el predominio excesivo del ejecutivo federal sobre los otros poderes. En las manos del presidente estaban la mayoría de las decisiones políticas relevantes. Su enorme protagonismo histórico se afirmaba no solo por las facultades constitucionales sino por otras, denominadas “meta-constitucionales” (Carpizo 1978), reglas no-escritas pero actuantes respecto a su papel de dirigente real del partido predominante, su poder para designar y remover gobernadores y, su decisión fundamental, la designación de su sucesor.

Es probable que la noción de un presidente mexicano *todopoderoso* requiera relativizarse, ya que este no podía concentrar *todo, todo, el poder*, ni el Estado era muy fuerte ni la sociedad era inexistente. Además, el presidente debía interactuar con empresarios, sindicatos y otras fuerzas sociales, las cuales en ocasiones lograron inhibir, condicionar o inducir el proceso de toma de decisiones (Espíndola Mata, 2004). El presidente mexicano no gozaba de poderes absolutos ni sus decisiones tenían una traducción inmediata en acciones ni mucho menos en la puesta en marcha de políticas públicas eficaces, sin embargo, tenía anchos márgenes para, entre en otras cuestiones, modificar la Constitución, hacer leyes y diseñar políticas públicas.

A la ausencia de contrapesos en los poderes Legislativo y Judicial, el régimen sumaba la ausencia de fuertes controles sociales. A través del Partido y sus sectores, el régimen asimilaba las reivindicaciones y movimientos de aquellos que aún no se resignaban a aceptar que no había vida (política) más allá del partido revolucionario. En los años de la hegemonía priista, el activismo político de la sociedad mexicana estuvo *sofocado*, por decirlo de alguna manera, ya que el régimen echaba mano de mecanismos de control político, cooptación, represión y chantaje; todo ello con un lenguaje pseudorevolucionario, democrático, progresista e integrador. En síntesis, el PRI en posición predominante generó un fuerte arraigo en la sociedad, en buena medida como consecuencia de la fusión patrimonial del Estado y el partido (Mainwaring & Scully 1995: 75).

En el reparto del poder público imperaba no solo el gobierno unificado en los planos horizontal y vertical —todos o casi todos los puestos de elección popular estaban ocupados por los miembros del partido oficial—, sino que el presidente y

su partido optaron por concentrar poderes en la federación, al menos hasta la década de 1980, mediante una serie de disposiciones y reformas constitucionales.

La federalización material, es decir, el traslado de competencias de la periferia al centro para distintas políticas públicas fue parte de los logros revolucionarios. El texto constitucional promulgado el 5 de febrero de 1917 —bajo la noción de construir una autoridad central fuerte y dar respuesta a las demandas sociales expresadas durante el movimiento revolucionario— concedió mayores competencias a la federación en campos torales, por ejemplo, educación (artículo 3º), tenencia de la tierra (artículo 27) y derechos de los trabajadores (artículo 123). En términos esquemáticos, tres disposiciones constitucionales, de acuerdo con Medina (2009: 17-20), sustentaron los afanes recentralizadores luego de la Revolución mexicana: 1) las garantías sociales: educación, trabajo, salud, entre otras; 2) el reparto agrario y la protección de los derechos laborales, y 3) la nación como titular originaria de propiedad de tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional y la propiedad privada como derivada y concedida por la nación. Lo primero representó el desarrollo de una *centralización programática*, es decir, bajo la autoridad del gobierno federal quedó el conjunto de políticas públicas orientadas a cumplir con alguno de los renglones del programa social de la Revolución. Para ello, la federación ganó, entre otras cuestiones, la facultad para reglamentar el mundo del trabajo (septiembre de 1929) y dictar las leyes para distribuir entre los órdenes de gobierno la función educativa y las aportaciones correspondientes (diciembre de 1934). Respecto a lo segundo, en materia agraria el presidente quedó como la última instancia decisoria en los procedimientos de restitución y dotación de tierras. Además, la federalización en perjuicio de las competencias agraria y laboral de los estados jugaron un papel importante en la organización e influencia creciente de las organizaciones agrarias y obreras en la escena política. Lo tercero daría pie al surgimiento del Estado rector de la economía y un inmenso sector paraestatal federal; entre otras cuestiones, la federación adquirió facultades sobre diversas industrias, por ejemplo, textilera (1933), cinematografía (1935), hidrocarburos y eléctrica (1947), energía nuclear (1975).

La materia educativa sufriría las primeras transformaciones emblemáticas de la creciente expansión de las competencias federales, así como el surgimiento de los esquemas de distribución y coordinación liderados desde entonces por el centro. El texto original de la Constitución de 1917 facultaba al Congreso federal para establecer todo tipo de escuelas y otros institutos *concernientes a la cultura superior de los habitantes de la República, pero sin que estas facultades fueses exclusivas de la Federación* (artículo 73, fracción XXVII). En reforma de 1921 al mismo texto constitucional se facultó al Congreso de la Unión para legislar en todo lo referente a las instituciones escolares. Por otro lado, la Federación tenía la jurisdicción sobre todos los planteles que establecía, pero *sin menoscabo de la libertad que tienen los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional*. Adicionalmente, en diciembre de 1934 fue publicada la reforma de la educación socialista que, entre otras cuestiones, otorgó al Congreso de la Unión la facultad para *dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República*.

Además de la materia educativa, otras transformaciones programáticas de relevancia fueron la federalización de la legislación del trabajo (1929 y 1933), la federalización de controversias sobre terrenos comunales (1937), la reforma para establecer la justicia federal agraria (1983) y la que crear los tribunales federales agrarios (1993); “todas ellas tuvieron como propósito concentrar un mayor número de facultades, arrancadas al dominio reservado de los estados, en la federación en torno a las cuestiones que interesaban al liderazgo nacional y a la militancia de las centrales obreras y agrarias, pivotes de acción política del régimen de partido dominante” (Medina 2009: 20). Este mismo autor recalca que la recentralización de competencias durante el periodo posrevolucionario tuvo también un eje económico: los artículos 27 y 28 que sentaron las bases del Estado interventor, así como las reformas constitucionales relativas a la federalización para legislar en materia de energía eléctrica (1934, 1940, 1960) y para regular la industria cinematográfica (1935), la facultad federal para legislar en materia de contaminación ambiental

(1971), para legislar en materia de energía nuclear (1975) y para legislar en materia de asentamientos humanos (1976).

Con la recentralización de competencias constitucionales, a partir de la década de 1920 se daría una presencia creciente de la administración pública federal en el ámbito local, lo mismo a través de la obra educativa y cultural desplegada por la Secretaría de Educación Pública, que mediante la regulación monetaria (Banco de México) y el potenciamiento de la infraestructura mediante la construcción de caminos y el desarrollo de la irrigación a través de la Comisión Nacional de Irrigación (creada en 1926). Con el paso de los años, en un país relativamente pacificado luego del movimiento revolucionario, las diversas secretarías de Estado y órganos descentralizados de la administración federal se asentaron en los estados, rivalizando y en ocasiones superando a las propias autoridades locales: delegaciones, agencias, unidades, oficinas, direcciones u otras denominaciones de estas dependencias burocráticas de los órganos federales.

Las dependencias administrativas de carácter federal se constituyeron en un auténtico “gobierno paralelo”, tanto o más importante que el de los estados o el de los municipios (Valencia Carmona, 2003: 371). En contraparte, las instituciones políticas de estados y municipios mostraron escasa capacidad de innovación legal, fiscal o de gestión pública; con funciones administrativas reducidas a mantener la *paz social*, es decir, gastar dinero en obra pública, gestionar servicios básicos — agua, drenaje, electricidad—, pagar la nómina para la operación cotidiana del gobierno, dar mantenimiento a la infraestructura instalada, transferir recursos a los municipios y a los grupos políticos que reclamara la presión política del día (Merino, 2012: 98-101).

En cuanto a las relaciones políticas, la autonomía de los gobernadores era bastante limitada frente al presidente de la República. La potestad presidencial de elegir y remover a los gobernadores —basada en su ascendente partidista— se convirtió en una de las facultades “metaconstitucionales” del ejecutivo federal (Carpizo 1978: 190-199). En términos llanos, los primeros eran una especie de *empleados* del segundo, piezas adicionales del gabinete presidencial, aunque de menor importancia política. En las designaciones imperaba el *estilo personal* del

presidente, es decir, el temperamento, el carácter, las simpatías y las diferencias, la educación y la experiencia de la persona que ocupaba la presidencia de la República influían de modo claro en toda su vida pública y, por tanto, en sus actos (Cosío Villegas 1974a: 8). En ocasiones se trataba de compensar favores y lealtades: el amigo cercano, al colaborador fiel, se convertía así en gobernador de su estado; otras veces, la racionalidad detrás de la elección era romper el predominio de un grupo local. También estaba presente el manejo de cuotas de poder por sectores: el Ejército, las corporaciones sindicales, las organizaciones sociales. En otras ocasiones, las menos, se reconocía una carrera local (algún miembro del gabinete saliente, al presidente estatal del partido, al rector de la universidad del estado...), pero casi siempre correspondía al presidente *palomear* al candidato y futuro gobernador. También el presidente ejercía controles político-jurídicos que eventualmente podía usar para la remoción de los gobernadores.

Entre los instrumentos utilizados por el gobierno federal para *sustituir* gobernadores después de 1917 se encuentran el desafuero o el juicio político (artículo 108 y siguientes). Luego de que dichos medios cayeron en desuso, se acudió a la desaparición de poderes (artículo 76, fracción VI). En muchas otras ocasiones, el ejecutivo federal ejerció presión y controles hacia los gobernadores a través de las secretarías de Estado, predominantemente las de Gobernación y Hacienda, así como el partido y el Congreso. Por tanto, en numerosas ocasiones, como sucedió en el Porfiriato, ni siquiera se usaron las herramientas constitucionales, sino que el ejecutivo federal simplemente amagaba o acudía a distintas presiones para doblegar la voluntad de los gobernadores y provocar su licencia o su renuncia, sobre todo cuando se volvían incómodos, perdían el control político en sus jurisdicciones o cometían abusos que eventualmente se transformaban en conflictos sociales (Valencia Carmona, 2003: 370; Hernández Rodríguez, 2008: 14).

Durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), en el contexto de arreglo de cuentas con su antecesor el general Plutarco Elías Calles —entonces *factótum* de la vida política nacional— y la necesidad de afirmar la conducción presidencial, veinticinco gobernadores dejaron anticipadamente sus

cargos, a través de diferentes vías legales: licencias, renunciaciones, desafueros, desaparición de poderes. Después de Lázaro Cárdenas, Miguel Alemán Valdés (1946-1952) ejerció con exceso esa facultad metaconstitucional: 14 mandatarios dejaron su cargo en su periodo de gobierno. Los presidentes que le siguieron fueron más contenidos: ocho gobernadores caídos con Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958); tres con Adolfo López Mateos (1958-1964); dos con Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970); nueve con Luis Echeverría Álvarez (1970-1976); cinco con José López Portillo (1976-1982) y seis con Miguel De la Madrid (1982-1988). En la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) volvieron a repuntar los casos, con la salida de 17 gobernadores. Este último presidente removió a tantos gobernadores que llegó un momento en el que alrededor de 36 millones de mexicanos, el 40% de la población total, vivían en una entidad cuya principal autoridad —el gobernador— no había sido designada por los votantes (Beltrán del Río, 2018). Además, en el sexenio del presidente Carlos Salinas varios de los reemplazos de los gobernadores estuvieron asociados a elecciones disputadas e impugnadas. Cuando el conflicto político subía de tono y adquiría relieve nacional, se acudía en ocasiones —Guanajuato, San Luis Potosí— al expediente de las negociaciones políticas —conocidas en la opinión pública como *concertaciones*— que, con frecuencia, se tradujeron en la salida de gobernadores electos y en la cesión de espacios de poder con una lógica política que se colocó por encima de decisiones judiciales (Grupo Consultor Interdisciplinario, 1993b). Ernesto Zedillo, quien cerraría el ciclo del dominio priista en la presidencia de la República, vería la remoción de 7 gobernadores (Hernández Rodríguez, 2003).

En los hechos, durante buena parte del siglo XX mexicano el federalismo se redujo a su mínima expresión: la relación personal entre el gobernador y el presidente de la República; una relación de subordinación de los primeros frente al segundo, mediada por el partido dominante. Sin competencia electoral ni democracia política, la verticalización del poder se reproducía en entidades y municipios. Los gobernadores, entre otras cuestiones, imponían los términos del funcionamiento del partido en sus estados, sobre todo mediante la designación de los dirigentes de los comités directivos estatales, municipales y distritales, lo que les otorgaba una amplia influencia en las negociaciones políticas para

apuntalar, junto a grupos de poder local y dirigentes de las burocracias corporativas existentes en la entidad, las candidaturas a puestos de elección popular en los distintos órdenes de gobierno, desde los municipios hasta el Senado de la República. Además, los funcionarios municipales, para desempeñarse como autoridades, muchas veces quedaban integrados en la red de poder estatal encabezada por el gobernador (Pozas Horcasitas, 2014: 165-181).

Los gobernadores eran una especie de reproducción a escala del presidente mexicano, incluso a menudo tenían un control tan firme y vertical que no tenía ni siquiera el presidente sobre los órganos nacionales, porque mientras este era un conciliador de los intereses variados para aprobar nombramientos y delegar funciones para atender realidades distintas, los gobernadores tenían a su disposición el completo control del partido y la legislatura locales, así como las presidencias municipales (Hernández Rodríguez, 2008: 13). La verticalización del poder tenía como eje el liderazgo presidencial sobre el partido y sobre el sistema político todo. Los alcaldes quedaban en la esfera de los gobernadores, mientras que estos se debían al presidente de la República.

El proceso de concentración de los poderes en el poder ejecutivo federal significó también que las finanzas de las entidades dependieran fuertemente de la hacienda nacional (a su vez sujeta a la discrecionalidad presidencial); y que los destacamentos militares cumplieran funciones de control político para el jefe supremo de las fuerzas armadas: el ejecutivo federal (González Casanova 1979: 37-41). En el presidencialismo posrevolucionario, de acuerdo con Carbonell (2002: 28), la dominación del presidente de la República frente a estados y municipios se pudo establecer a partir de cuatro líneas de control: 1) de carácter político; 2) mediante el uso del orden jurídico; 3) a través de la penetración de las agencias federales en el ámbito local; y 4) a través de controlar los recursos económicos.

Ni la Constitución de 1857 ni la de 1917 contemplaron una base constitucional unificada para el control presupuestario y el federalismo fiscal.

Además, el presidente gozaba de amplios poderes para distribuir recursos a estados y municipios a través del Congreso federal.

El modelo de distribución entre la Federación y los estados está construido sobre la base de tres convenciones nacionales fiscales (celebradas en 1925, 1933 y 1947) y basa su funcionamiento en convenios de coordinación fiscal firmados entre la federación y los estados, que establecen generalmente que estos se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la federación y a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales (Serna de la Garza, 2004: 23).

En la primera Convención Nacional Fiscal nació el arreglo de coordinación, es decir, el marco legal para arribar a las fórmulas para el reparto de los recursos entre la federación y los estados, sobresaliendo además que la secretaría de Hacienda logró que en la esfera de la federación quedara el impuesto al ingreso de las personas (entonces una fuente de ingreso irrisoria debido a lo reducido de la base gravable). De la Convención de 1947 surgió la Ley sobre Ingresos Mercantiles, con el propósito de sustituir a los impuestos estatales sobre comercio e industria y el federal del timbre, aunque por las resistencias estatales continuó la concurrencia en este renglón. En 1953 se expidió la Ley de Coordinación Fiscal. Como señala Medina (2009: 23), con estos instrumentos los impuestos más productivos quedaron en manos de la federación.

La recentralización fiscal viviría un momento culminante en 1980, con la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para cobrarse en exclusiva por el gobierno federal, que a su vez se encargaría de distribuirlo a los estados a través de las participaciones en los ingresos federales, en una lógica que prefigura el arreglo fiscal prevaleciente: las entidades federativas ceden sus capacidades tributarias a la Federación a cambio de una participación del total de los ingresos fiscales totales (Serna de la Garza, 2004: 23).

El año 1980, empero, marca un hito para la autonomía fiscal local en varios sentidos. De entrada, como señala Medina (2009), modificó el sentido de los acuerdos fiscales entre el presidente y los gobernadores, puesto que pasaron de negociaciones sobre la distribución de fuentes de ingresos a negociaciones sobre

la distribución de impuestos federales. Desde entonces, el caso mexicano se encaminaría a convertirse en uno de los ejemplos más elocuentes en el mundo sobre la pérdida de las capacidades recaudatorias de los gobiernos locales y, en consecuencia, de una creciente dependencia financiera en términos de ingresos. En 1975 solo el 26.2% de los ingresos fiscales de las entidades federativas eran de origen federal. Este porcentaje prácticamente se duplicó en 1985, al alcanzar casi el 50%. Y esta tendencia se acrecentará con el transcurso de los años. Según datos del INEGI, el gasto federalizado pasó de representar el 49.67% de los ingresos estatales en 1989 al 84.22% en 2016.

3.3. Descentralización en el cambio de régimen

Desde principios de la década de 1980, el gobierno federal impulsó la reestructuración del Estado, con ello, la descentralización y la desconcentración se incorporaron al léxico del grupo gobernante. El presidente Miguel De la Madrid Hurtado (1982) lo expresó directamente al arranque de su mandato:

La centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional. La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios.

La descentralización, así como el fortalecimiento de las capacidades locales, se convirtió en uno de los pilares discursivos no solo de la coalición gobernante, sino de opositores e impulsores en general del cambio político hacia la democracia. Como en muchos otros países en desarrollo, en México la descentralización acompañó —en el discurso y en los hechos— los procesos democratizadores, empero, el eje de las preocupaciones del grupo gobernante era atender la crisis económico-financiera estallada en 1982 por un endeudamiento externo insostenible a través de un viraje en el modelo de desarrollo, desde una economía mixta protegida y dirigida al mercado interno hacia la apertura comercial, la reconversión industrial y el adelgazamiento del aparato estatal.

Pero el proceso fue altamente azaroso. Según Cabrero Mendoza (2005: 252), cada sector de política pública —educación, salud, desarrollo social, combate a la pobreza— adoptó un ritmo diferente y una estrategia particular, aunque con un enfoque dominante de “arriba hacia abajo”, que en términos generales dio poca participación a los gobiernos estatales y municipales en la hechura sustantiva de políticas; más bien se les asignó un papel de “operadores” de políticas centralmente definidas. Por ello, en buena medida, es que los gobiernos estatales y municipales, más que verse fortalecidos, tuvieron que “lidiar con problemas que les fueron transferidos”.

El ejecutivo federal marcó la pauta en la descentralización *a la mexicana*. Hasta la década de 1990, las autoridades locales, al igual que el sistema político en su conjunto, seguían fundamentalmente en la órbita presidencial. Los presidentes mexicanos seguían siendo *fuertes*, más allá de sus cualidades personales. Por ejemplo, en las elecciones de 1982, el candidato oficial, Miguel de la Madrid Hurtado, obtuvo casi el 71% de los votos, además, gozaría además de un amplio apoyo legislativo, ya que sus correligionarios ocupaban el 100% de los escaños del Senado y casi el 75% de la Cámara de Diputados. Además, todos los gobernadores seguían siendo sus correligionarios.

Una de las primeras decisiones importantes del flamante presidente de la Madrid llegó en febrero de 1983, a través del impulso a la reforma al artículo cuarto constitucional que instruyó la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de “salubridad general”. Así, en febrero de 1984 se expidió la Ley General de Salud que, entre otras cuestiones, instauró el Sistema Nacional de Salud bajo la coordinación de la secretaría federal del ramo.

La descentralización en salud fue acompañada por la transferencia de recursos presupuestales, ya que en 1983 se introdujo, también por iniciativa presidencial, el Ramo 26 en el presupuesto federal como un programa federal de inversión operado por los gobiernos estatales (durante la administración del presidente Carlos Salinas este Ramo se asimiló al Programa Nacional de Solidaridad). En febrero de 1986, el presidente Miguel de la Madrid impulsó también una reforma al artículo 115 constitucional para reordenar las

competencias de los municipios, entre otras cuestiones, se les dotó de nuevas facultades para la prestación del servicio de seguridad pública.

El presidente Carlos Salinas (1988-1994) avanzó en la descentralización administrativa y fiscal. Un hito sucedió en mayo de 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa entre el ejecutivo federal, el sindicato nacional de maestros y los gobernadores; en los hechos, con este instrumento arrancó la descentralización de los servicios educativos de la federación a los gobiernos estatales.¹⁵ La plena formalización llegaría en 1993, con la reforma al artículo tercero constitucional, acompañada de la Ley General de Educación, en sustitución de la Ley Federal de Educación. Esta transformación normativa posibilitó el traslado del gobierno federal a los gobiernos estatales de los planteles de educación básica y normal, con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, así como los recursos financieros utilizados en su operación. Para esto último se creó el Ramo 25 del presupuesto federal, que representó quizás el punto más alto del proceso de descentralización conducido por los *modernizadores* de la administración pública federal, mismo que fue acompañado de la *desincorporación —desmantelamiento* le llaman algunos— de empresas públicas, todo ello como parte de una estrategia global de adelgazamiento del Estado.

Las experiencias descentralizadoras de los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas parecían marcar un viraje efectivo al trasladar a los gobiernos estatales funciones sustantivas y recursos en las políticas públicas de salud y educación, no obstante, en infraestructura, obra pública y política social se acentuó la preminencia federal sobre los gobiernos estatales y municipales.

El programa Solidaridad fue un enorme recordatorio del supuesto básico de la descentralización administrativa y fiscal vivida el contexto de la liberalización política y económica: el proceso está sujeto a la decisión del presidente de la República. Este programa fue una pieza estelar de la política social y de todo el programa de gobierno del presidente Salinas, a partir de los objetivos siguientes

¹⁵ El Distrito Federal, hoy Ciudad de México, recibió un tratamiento excepcional, ya que los servicios educativos continuaron siendo obligación del gobierno federal.

(Dresser 1991: 1-2): a) adaptar el papel social que tradicionalmente ha jugado el Estado a las nuevas limitaciones de la economía y redefinir los límites de la intervención gubernamental en el contexto de una estrategia de reforma neoliberal; b) diluir el potencial de descontento social a través de subsidios selectivos, la inserción de la movilización social a través de la “coparticipación” y el debilitamiento de la fuerza de la oposición de izquierda, estableciendo vínculos y compromisos con los movimientos populares; y c) reestructurar las élites priistas regionales y locales bajo un grado creciente de control centralizado.

Además de menoscabar los quehaceres que en la materia realizaban los gobiernos estatales y municipales, Solidaridad contaba con coordinadores que competían en los hechos con los gobernadores, ya que aquellos no solo manejaban presupuestos para obras estatales, sino que “quitaban a los gobiernos estatales alrededor de 25 por ciento de los presupuestos locales para asignarlos a Solidaridad” (Ramírez, 1991).

Pero la descentralización trasladaría competencias y recursos a autoridades locales cada vez más políticamente autónomas respecto al presidente. A principios de 1980, empero, el partido oficial aún monopolizaba la enorme mayoría de los puestos de elección popular; en términos concretos, el PRI contaba con el 91% del total de puestos que en 1982 sumaban 3479 —la Presidencia, el Congreso, las gubernaturas, los congresos locales y las presidencias municipales (Casar & Raphael, 1998: 42). Pero marcadamente desde la década de 1990, la oposición comenzó a ganar cada vez más elecciones en todos los espacios de representación.

México, al igual que otros países de América Latina, celebró en las últimas décadas del siglo XX el retorno de elecciones cada vez más competidas. Hacia 1990, el sistema de partidos en México podía calificarse como uno “de partido hegemónico en transición” (Mainwaring & Scully 1995: 64).

Las primeras señales de liberalización política se dieron en los años setenta del siglo pasado, a través de reformas políticas que posibilitaron la incorporación de la oposición político-partidaria y la expresión de la pluralidad en los distintos poderes y niveles de gobierno.

La Legislatura 1964-1967 sería la primera en conocer a los diputados de partido introducidos en la reforma de 1963 (la asignación de cinco curules en la Cámara de Diputados al partido que lograra obtener por lo menos 2.5% de la votación nacional, más un escaño extra por cada 0.5% hasta llegar a un máximo de 10%). La Legislatura federal exhibió una pluralidad inédita hasta entonces, aunque sin atender con la representación mayoritaria del PRI (Béjar 2004: 9).

La liberalización política aceleró hacia finales de la década de los setenta, mediante la reforma política de 1977, que abrió en forma más clara el juego político; entre otras cuestiones, los partidos fueron definidos como entidades de *interés público* y se les condicionó el mantenimiento o pérdida del registro de acuerdo con su capacidad de obtener al menos el 1.5% de la votación nacional. Además, fue eliminada la figura de los diputados de partido y se introdujo el sistema mixto de representación proporcional, con lo que la Cámara de Diputados quedó conformada, además de los 300 diputados de mayoría relativa, con 100 diputados de representación proporcional; es decir, el 25% de la Cámara correspondía a representantes electos por este último principio.

La incorporación de nuevos partidos fue inmediata tras la reforma de 1977. El Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) solicitaron y obtuvieron su registro condicionado para participar en las elecciones siguientes (1979). Con las nuevas reglas, la integración de la LI Legislatura (1979-1982) fue mayoritariamente priista, como lo sería hasta 1997, con 296 diputados de 400. Pero la pluralidad del cuerpo legislativo comenzaba a manifestarse con mayor fuerza.

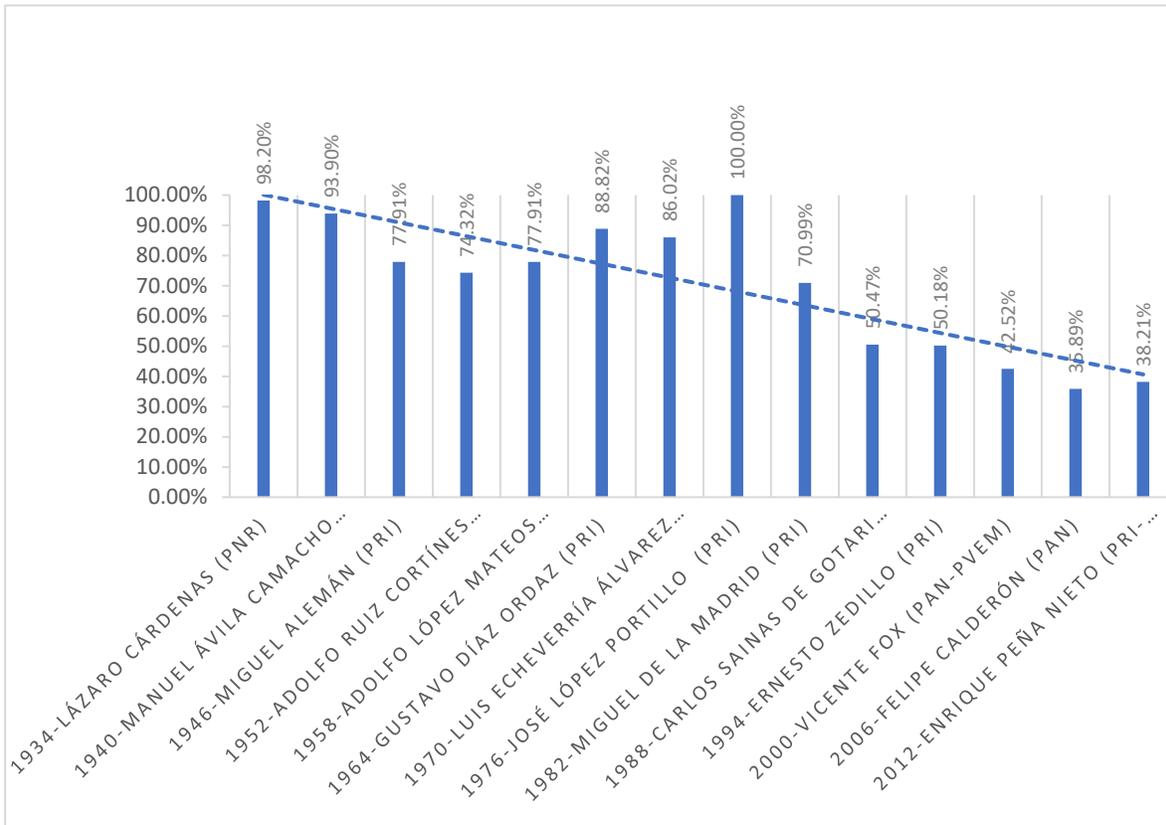
En 1983 se daría en el plano local el primer aviso serio para la pérdida de la hegemonía priista. En el estado de Chihuahua una elección fraudulenta impidió que Francisco Barrio Terrazas, un miembro del opositor PAN, se convirtiera en el primer gobernador no-priista de la historia. Sin embargo, en ese entonces su partido ganó las elecciones en los principales municipios del estado: Ciudad Juárez, Chihuahua, Camargo, Parral, Delicias, Meoqui y Casas Grandes (Mizrahi 1995: 133).

También a mediados de la década de 1980 son atisbados los primeros cambios en la relación de subordinación de los gobernadores frente al presidente.

En 1986, el entonces gobernador saliente de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas, se permitió criticar al presidente Miguel de la Madrid respecto su alejamiento de los principios de la Revolución Mexicana. Unos años después, ya fuera del gobierno estatal, Cárdenas encabezó la mayor ruptura interna que hubiese experimentado el PRI (Beltrán del Río, 2018).

México podía ser descrito hasta 1988 como un sistema de partido único, mas el 6 de julio de 1988 sobrevinieron las elecciones más competidas hasta entonces, con una fuerte caída del porcentaje de votación a favor del partido oficial en los comicios presidenciales, del 70.99% en 1982 al 50.47% en 1988, así como el triunfo empañado por acusaciones serias de fraude a favor de su candidato, Carlos Salinas de Gortari. Desde entonces, el respaldo electoral obtenido por los candidatos presidenciales triunfadores —incluso no-priistas— caería gradualmente.

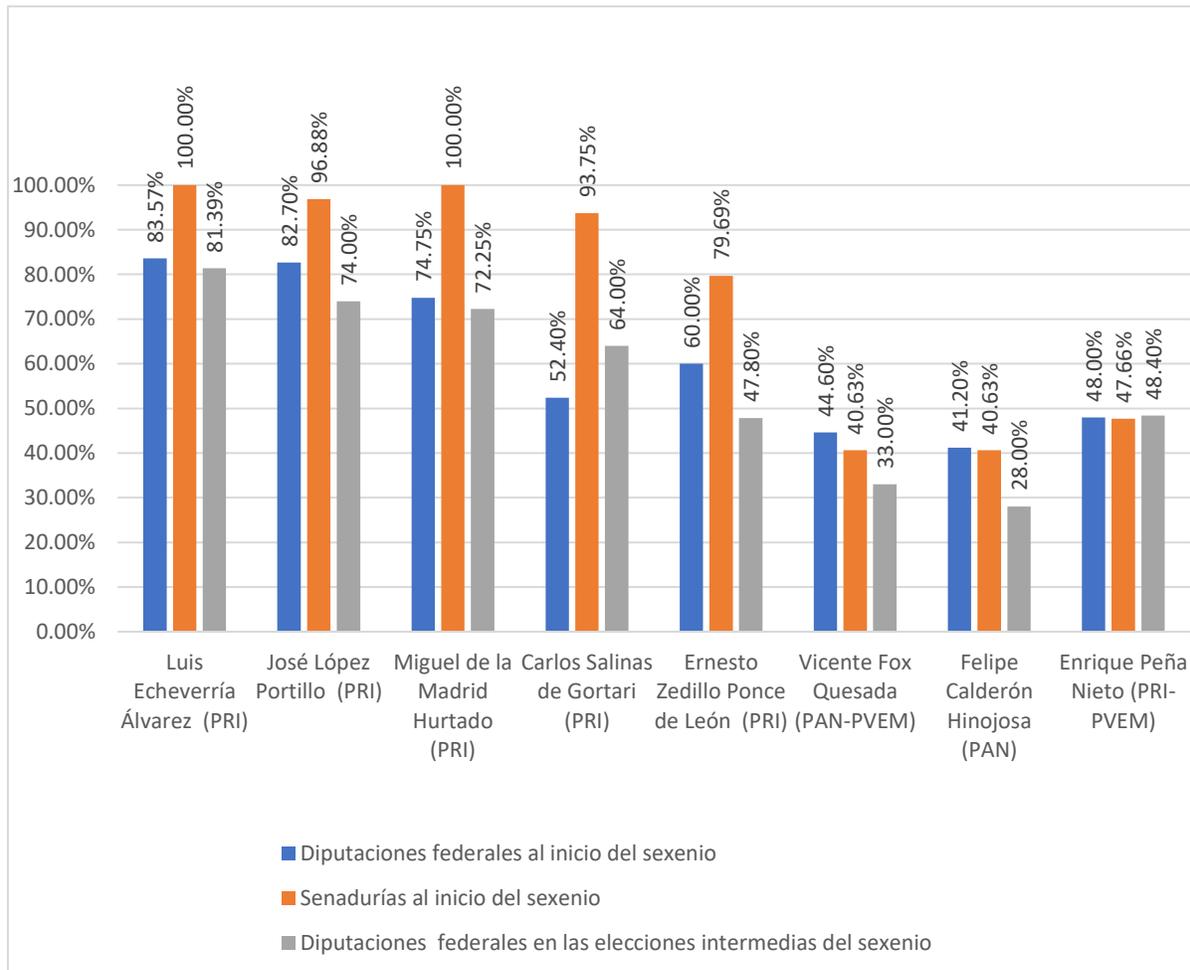
Gráfico 6. Votos para ganador en elecciones presidenciales: 1934-2012



Elaboración propia con base en Instituto Nacional Electoral 2018; Kuschick 2002

En 1988 también sucedió la pérdida priista de la mayoría legislativa de dos tercios necesaria para modificar la Constitución. En la LVI Legislatura (1988-1991), la bancada priista en la Cámara de Diputados sumó apenas 260 diputados, mientras que el Partido Acción Nacional se quedó con 101 y los partidos aglutinados en el Frente Democrático Nacional (PPS, PARM, PMS, FCRN), con 139. Desde entonces también el presidente perdió apoyo legislativo de manera consistente.

Gráfico 7. Apoyo legislativo al presidente: 1976-2012



Elaboración propia con base en LIX Legislatura, 2006; LX Legislatura, 2008; Segovia, 1974

La tendencia *in crescendo* de la presencia de la oposición en el Congreso es nítida: mientras que de 1946 a 1963, los escaños no-priistas en la Cámara de Diputados eran de 4.7%, en promedio, entre este último año, que es cuando se da la primera reforma electoral importante y la reforma de 1977-78 tiene 17%, de 1979 hasta 1987 alcanza el 26.3% de los escaños en promedio y en 1988 obtiene el 48% (Casar 1999: 92-93). En esas condiciones, el control de la Cámara siguió siendo priista, pero la oposición hizo gala de un activismo desconocido hasta entonces: retiro del salón de sesiones para romper el quórum, ocupación de la tribuna, extensión intencional de sus intervenciones en el Pleno (Béjar 2007: 470).

El decreto de las urnas en 1988 se explicó, en buena medida, porque el PRI sufrió una escisión importante en octubre de 1986, con el surgimiento público de la Corriente Democrática (CD), formada por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo y otros políticos ubicados a la izquierda del partido oficial. En 1988 también se hace notoria la ineficacia de las instituciones y las reglas del juego político-electoral. La “caída” del sistema y, no menos importante, la calificación de la elección presidencial —desde 1917 y hasta 1994 en manos del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados— evidenciaron la necesidad de seguir construyendo las condiciones necesarias para hacer que los votos contaran y se contaran de manera creíble.

Entre 1988 y 1996 ocurrieron nada menos que cuatro nuevos capítulos reformistas en torno al entramado normativo e institucional electoral. Una primera *generación* de reformas abrazó la causa del pluralismo político mediante la modificación del sistema electoral para garantizar espacios de representación política exclusivos para la oposición. Una segunda generación modificó el andamiaje electoral bajo la exigencia de que las instituciones electorales se condujeran con plena autonomía e independencia. Una tercera generación, impulsada a partir de 1993, se preocupó por equilibrar las condiciones de la contienda electoral, con la finalidad de fomentar una auténtica competitividad entre los contendientes (Astudillo, 2012). Con base en esta cadena de reformas político-electorales, el régimen político pudo transitar del autoritarismo a la democracia (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2000; Nohlen, 2004).

El sistema de partidos mexicano comenzó a estructurarse también desde 1988 en tres fuerzas nacionales: PRI, PAN y Frente Democrático Nacional, después Partido de la Revolución Democrática (PRD). Desde entonces y hasta 2018, el sistema de partidos en México resultó ser formalmente pluripartidista, pero con una marcada tendencia a la concentración efectiva en esta *tríada* partidista, como se ilustra en el siguiente cuadro a partir del número efectivo de partidos (Laakso & Taagepera, 1979).

Cuadro 11. Representación/número efectivo de partidos en México: 1970-2012

Año	Partidos con representación en la Cámara de Diputados	NEP en la Cámara de Diputados	Partidos con representación en Senado	NEP en Senado
1970	4	1.41	1	1
1976	4	1.44	3	1.07
1982	6	1.73	1	1.00
1988	6	2.98	2	1.13
1994	4	2.29	4	1.51
2000	8	2.80	6	2.81
2006	8	3.57	7	3.49
2012	7	3.68	7	3.46

Elaboración propia con base en la fórmula desarrollada por Laakso & Taagepera (1979), así como cifras de Instituto Nacional Electoral (2018) & Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2012).

El cuadro anterior recalca que desde finales de 1980 se hizo patente la reconfiguración del sistema de partidos desde uno donde predomina una sola fuerza hacia uno pluripartidista, aunque en los hechos asentado en tres fuerzas que se disputan las posiciones en los diferentes espacios —federal, estatal, municipal— de la geografía política nacional (Alarcón Olguín & Reyes del Campillo, 2016).

Como resultado directo del proceso democratizador, los partidos políticos nacionales ocuparon un lugar preminente en la integración de los poderes políticos locales y en las negociaciones políticas del proceso de construcción institucional. En otros términos, en México es patente la nacionalización del sistema de partidos, lo que se ha traducido en “la configuración de un electorado nacional con valores e ideales cada vez más similares, el desarrollo de organizaciones partidarias nacionales y la construcción de un sistema de partidos que se reproduce e interactúa a lo largo y ancho del país. Con la nacionalización, la política local ha sido

remplazada por alineamientos y oposiciones de un electorado estructurado por los partidos nacionales” (Alarcón Olguín & Reyes del Campillo, 2016).

El PRI, en dominio histórico de los espacios de representación federales y locales, aceptó en 1989 su primera derrota en seis décadas en una elección de gubernatura, cuando el PAN, tras cinco décadas de su fundación, logró su primera silla estatal, con Ernesto Ruffo Appel en Baja California (estado ubicado en la frontera norte).

El presidente Carlos Salinas de Gortari rindió protesta el primero de diciembre de 1988 ante 32 ejecutivos estatales priistas y fue la última vez que eso ocurrió, es decir, que el presidente y la totalidad de mandatarios estatales fueran del mismo partido.

El PAN, por décadas el único o principal partido opositor, logró más alternancias estatales en los años subsecuentes: Guanajuato en 1991, Chihuahua en 1992, Jalisco en 1995, Querétaro y Nuevo León en 1997. Por primera vez en la historia, también en 1997 la Ciudad de México tuvo elecciones para conformar sus poderes locales y la elección del ejecutivo local fue ganada por Cuauhtémoc Cárdenas, excandidato presidencial y antiguo miembro del PRI, en calidad de abanderado por la organización que fundó después de la derrota en la elección presidencial de 1988: el PRD, principal fuerza de oposición de centroizquierda (nacida en mayo de 1989).

A mediados de 1997, al arranque de la segunda parte de la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), último priista en la Presidencia antes de la alternancia del año 2000, el partido del presidente gobernaba 25 entidades de 32, amén que había perdido algunas entidades significativas, como Nuevo León (polo industrial del Norte del país), Jalisco (el centro más importante del Occidente) y la capital del país: Ciudad de México.¹⁶

¹⁶ En la Ciudad de México, Distrito Federal hasta principios del año 2016, se llama Jefe de Gobierno al ejecutivo local. Sus facultades no son exactamente las mismas que las de los gobernadores, pero se ubican en el mismo nivel e interlocución política. En este artículo el Jefe de Gobierno es tratado nominalmente igual que los gobernadores.

Cuadro 12. Primera alternancia en las gubernaturas de México: 1989-2016

Número de transición	Entidad	Partido/ Coalición	Año
1	Baja California	PAN	1989
2	Guanajuato	PAN	1991
3	Chihuahua	PAN	1992
4	Jalisco	PAN	1995
5	Querétaro	PAN	1997
6	Nuevo León	PAN	1997
7	Distrito Federal	PRD	1997
8	Aguascalientes	PAN	1998
9	Zacatecas	PRD-Alianza Ciudadana (Partido Local)	1998
10	Tlaxcala	PRD-PT-PVEM	1998
11	Baja California Sur	PRD-PT	1999
12	Nayarit	PAN-PRD-PT-PRS	1999
13	Chiapas	PAN-PRD-Convergencia-PAS-PSN	2000
14	Morelos	PAN	2000
15	Michoacán	PRD-PT-PVEM-Convergencia-PAS-PSN	2001
16	Yucatán	PAN	2001
17	San Luis Potosí	PAN	2003
18	Guerrero	PRD- Convergencia-Revolución del Sur (Fuerza Local)	2005
19	Sonora	PAN	2009
20	Oaxaca	PAN-PRD-PT-Convergencia	2010

21	Puebla	PAN-PRD-Convergencia-Nueva Alianza	2010
22	Sinaloa	PAN-PRD- Convergencia	2010
23	Tabasco	PRD-PT-Movimiento Ciudadano	2012
24	Durango	PAN-PRD	2016
25	Quintana Roo	PAN-PRD	2016
26	Veracruz	PAN-PRD	2016
27	Tamaulipas	PAN	2016
28	Estado de México	PRI	Sin alternancia
29	Hidalgo	PRI	Sin alternancia
30	Coahuila	PRI	Sin alternancia
31	Colima	PRI	Sin alternancia
32	Campeche	PRI	Sin alternancia

Elaboración propia con base en Espinoza Valle 2002; González Ulloa 2017

La tabla anterior permite visualizar que electoralmente se dio una tendencia de alternancias y, en general, un aumento en la competitividad local. En las entidades federativas y los municipios se visibilizó una creciente pluralidad partidista, derivada de una disputa álgida por los votos, con abiertas posibilidades de alternancia política y los distintos espacios de representación se reparten entre las distintas fuerzas político-partidarias de carácter nacional (González Ulloa 2017; Espinoza Valle 2002). Al arranque del año 2018 solo cinco entidades federativas — Campeche, Colima, Hidalgo, Coahuila y Estado de México— desconocían siglas diferentes a las del PRI.

A nivel federal ocurrió un inédito reparto del poder legislativo como resultado de las elecciones de medio término celebradas en 1997: con el 39.1%

de la votación nacional, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la misma que había ostentado a lo largo de más de 60 años y que requería el 42.2% de los sufragios. Entre 1929 y 1994, con exactamente veintitrés procesos electorales de por medio, se reprodujo la mayoría absoluta del *tricolor* en la Cámara de Diputados. Así que ese año, por primera vez en la historia, el partido del presidente perdía la posibilidad de aprobar por sí solo reformas y/o nuevas leyes.

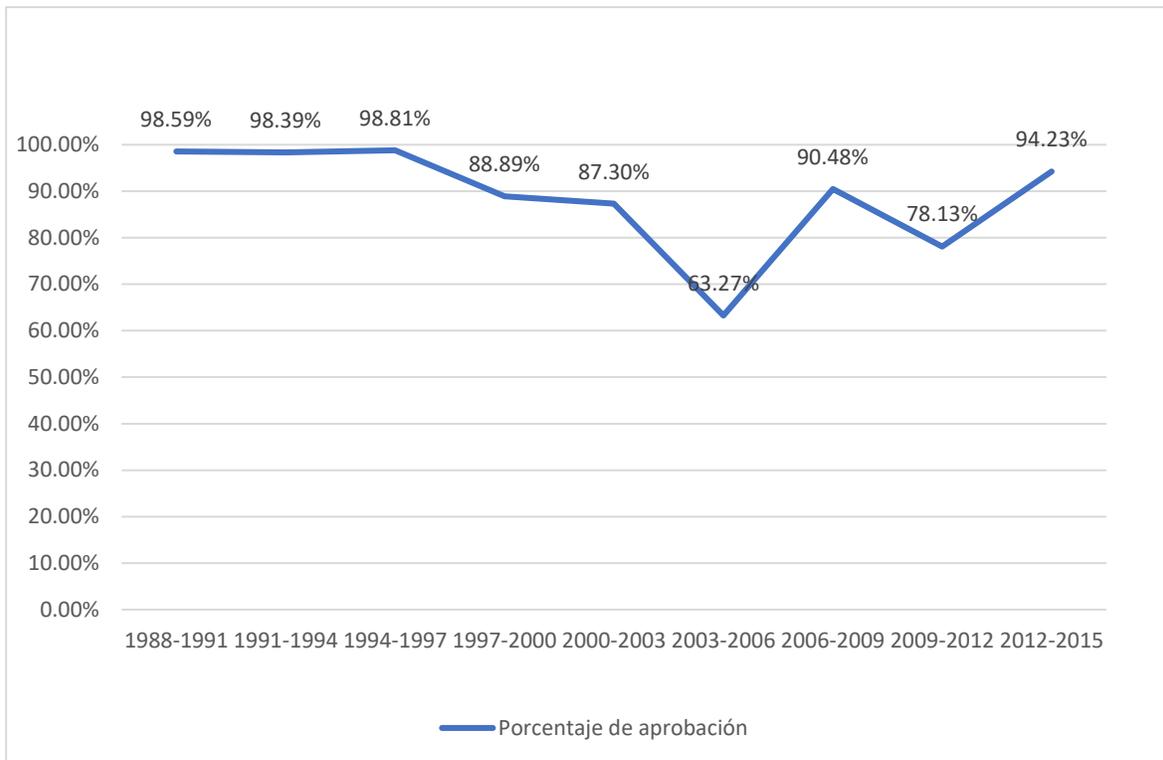
Cuadro 13. Cámara de Diputados: porcentaje PRI/cambios relevantes

Legislatura	% PRI	Cambios relevantes
XLVI (1964-1967)	84.7%	Primeros visos de pluralidad luego de la introducción de los diputados de “partido”
LI (1979-1982)	74%	Mayor pluralidad y presencia de partidos diferentes a los que habían estado durante los pasados tres lustros en el Congreso: PDM, PCM y PST, tras la introducción del sistema de representación proporcional
LIV (1988-1991)	52%	Perdida, por primera ocasión, de la mayoría calificada por parte del PRI
LVII (1997-2000)	47.8%	Perdida, por primera ocasión, de la mayoría relativa por parte del PRI

Elaboración propia con base en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2012)

El presidente Ernesto Zedillo transcurrió la segunda parte de su mandato (1997-2000) sin mayoría en la Cámara de Diputados (aunque conservó la mayoría en el Senado). La pluralidad política se tradujo, entre otras cuestiones, en un mayor escrutinio y una baja en la aprobación legislativas de las iniciativas presidenciales.

Gráfico 8. Aprobación de iniciativas presidenciales en Cámara de Diputados (1988-2012)



Elaboración propia con base en Vázquez Ferrel, 2017: 183

Además, el presidente Zedillo estaba distanciado de muchos liderazgos históricos del partido, en buena medida por su condición de profesional técnico (tecnócrata) que llegó a la candidatura presidencial solo después del asesinato del candidato oficial Luis Donaldo Colosio y la cortedad de opciones presidenciales para su reemplazo. En ese contexto, el último presidente priista antes de la alternancia en 2000 vivió inéditos conflictos políticos con gobernadores de su mismo partido, por ejemplo, Roberto Madrazo en el estado de Tabasco y Manuel Bartlett en Puebla (Cornelius, 2000). Esto evidenció no solo la pérdida del control presidencial sobre los gobernadores, sino la creciente influencia política de estos, comenzando por su intervención partidaria sobre una cantidad inusitada de candidaturas al Congreso de la Unión.

El presidente Ernesto Zedillo cedió mayores transferencias presupuestales del centro a la periferia, en parte como resultado de la pérdida de su mayoría

legislativa en 1997. Así, por iniciativa presidencial en el presupuesto federal para 1998 se redefinió el Ramo 26, hasta entonces el principal instrumento de la política de desarrollo regional en el país, y se creó el Ramo 33, denominado Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios. Desde entonces, el presupuesto comenzó a usarse como una herramienta de negociaciones entre el presidente y las oposiciones partidistas. Esto quedó reflejado en el crecimiento de la transferencia de fondos desde el centro a la periferia. Por ejemplo, en el 2008, el presupuesto destinado a las entidades aumentó 57% respecto al ejercido en el 2000 y poco más del 100% respecto a 1994. Este ritmo de crecimiento del presupuesto federal hacia las entidades superó, en muchos casos, el crecimiento del PIB nacional y estatal, el crecimiento poblacional, la capacidad recaudatoria de los gobiernos subnacionales y demás criterios —marginación, pobreza, desarrollo social— que intervienen en el cálculo de la distribución de los recursos (Hernández López, 2011).

3.4. Conclusiones del capítulo

En este capítulo se analizó que, luego de la revolución mexicana, el establecimiento de un gobierno central fuerte, basado en la presidencia de la República, fue justificado ante la prevalencia del caudillismo, la fragmentación del poder y la necesidad de reconstrucción las instituciones del Estado. En la dimensión política, la creación del partido de la *familia revolucionaria* en 1929 consiguió no solo canalizar los liderazgos e intereses locales, sino concentrar las decisiones políticas en su dirigencia nacional, particularmente luego de la prohibición de la reelección consecutiva en 1933 y, más aún, desde 1938 cuando la organización nacional del partido trasmuta de una base territorial a una base corporativista, con el presidente en el vértice de poder.

En un régimen político autoritario, sin competencia electoral libre y libertades civiles acotadas, el partido oficial se convirtió en una maquinaria imbatible en todos los niveles institucionales. Como el resto de los ocupantes de los puestos de representación política, los gobernadores pertenecieron al mismo partido que el

presidente en su totalidad hasta 1989. En las coordenadas de este sistema político, los gobernadores vivieron una baja autonomía política debido al ascendente político que tenía sobre ellos el presidente.

Los cambios constitucionales realizados durante la *época dorada* del régimen autoritario (1929-1982) están concentrados en la federalización de diversas materias: trabajo, industria textil, industria cinematográfica, hidrocarburos, juegos de apuestas y sorteos, monumentos, energía nuclear, banca y crédito; es decir, sobresale la adopción del grado máximo de *integración jurídica* en el marco de un sistema federal, que consiste en la conversión de materias reservadas a las entidades federativas en objeto de regulación exclusiva por parte de la Federación, por medio de una ley expedida por el Congreso de la Unión.¹⁷ Junto a ello, la materia educativa se somete en 1934 a un esquema de concurrencia, al igual que sucede con la materia de asentamientos humanos en 1976. En estos esquemas la federación tiene el poder de definir la distribución de responsabilidades y las relaciones entre niveles de gobierno, así como la participación de las entidades federativas (en educación, además, puede definir el marco de las aportaciones económicas correspondientes).

Las políticas públicas —diseño, ejecución, planeación— eran definidas desde el centro, fundamentalmente siguiendo los planes del ejecutivo federal. A un tiempo, la autonomía administrativa local sufrió mermas a través de una serie de disposiciones y reformas constitucionales que otorgaron al gobierno federal competencias en políticas públicas orientadas a cumplir el programa social sustentado en el discurso revolucionario (trabajo, educación, reforma agraria), así como en la rectoría económica del Estado (desarrollo industrial, energía eléctrica, hidrocarburos). Esto redundó, además, en una presencia creciente de la administración pública federal en estados y municipios, donde generalmente perduraron endebles estructuras burocrático-administrativas.

¹⁷ Esta definición se encuentra en Serna de la Garza (2014). Como señala el autor en la cuarta nota de pie de página, esta concepción a en contra de un entendimiento más bien coloquial de dicho término, que consiste exactamente en lo contrario: trasladar una materia del ámbito federal al de las entidades federativas

Por otro lado, en el periodo posrevolucionario la autonomía fiscal fue relativamente alta en términos de ingresos, ya que las haciendas estatales contaban con una importante cantidad de ingresos propios. No obstante, realmente poco importante definían los gobiernos estatales en términos de gasto. La recentralización fiscal vivió un hito a principios de 1980, con el establecimiento del impuesto a la producción y los servicios (IVA), a cobrarse en exclusiva por el gobierno federal en una lógica que prefigura el arreglo fiscal prevaleciente: las entidades federativas ceden sus capacidades tributarias a la Federación a cambio de una participación del total de los ingresos fiscales totales (Serna de la Garza, 2004: 23). Este arreglo, basado en convenios entre autoridades federales y estatales, no solo transmutó los términos de negociación entre autoridades centrales y locales —negociaciones sobre la distribución de fuentes de ingresos a negociaciones sobre la distribución de impuestos federales (Medina 2009: 23)— sino significó el declive de las capacidades recaudatorias de los gobiernos regionales y, en consecuencia, su creciente dependencia hacia los recursos de la Federación.

Desde inicios de la década de 1980, el viraje estructural del Estado fue acompañado por cambios hacia la descentralización en sus dimensiones administrativa y fiscal. Estos cambios en la tendencia fueron impulsados desde el poder ejecutivo y aprobados sin mayores dificultades por la coalición gobernante en posición mayoritaria, aunque con visos de pluralidad política creciente en la Legislatura federal y en los espacios locales.

En el periodo de liberalización económica y política (1983-1997) se percibe un viraje constitucional en los cambios relacionados con las facultades del poder legislativo federal, ya que mientras la federalización alcanza solo a las materias de servicios financieros (1993) y delitos contra la federación (1996), se avanza hacia esquemas de coordinación en las materias de planeación nacional del desarrollo económico y social (1983), empréstitos y endeudamiento (1993), así como seguridad pública (1994). En estos esquemas, la federación tiene el poder de regular solo aspectos formales o procedimentales (no sustantivos), al tiempo que los términos de las relaciones intergubernamentales dependen del acuerdo entre

las partes (no solo de la Federación). En este periodo solo entran en esquema de concurrencia salud (1983) y ecología (1987).

Con el cambio hacia la democracia y la descentralización administrativa, los estados ganaron mayores competencias y recursos presupuestales para su intervención en políticas públicas de relevancia, como salud, educación y seguridad pública, aunque sin una inequívoca cesión de poder del centro a la periferia. Además, el gobierno federal conservó el poder de conducción en esquemas constitucionales de concurrencia y coordinación. Al mismo tiempo, ocurrieron cambios recentralizadores, señaladamente en política social a partir del Programa Nacional de Solidaridad, lanzado en diciembre de 1988 por el presidente Carlos Salinas.

Los influjos presidenciales encontraron límites ante la autonomía local, sobre todo desde la década de 1990. Con el tránsito hacia la democracia, las elecciones en todos los niveles institucionales se hicieron cada vez más competidas, el presidente no solo perdió respaldo en las urnas, en la Legislatura federal e incluso al interior de su partido, sino que la oposición avanzó en gubernaturas y alcaldías. El presidente perdió ascendencia partidista sobre los gobernadores (inclusive en los casos de priistas). Este fenómeno encuentra un hito en el año 2000, cuando el panista Vicente Fox logró la primera alternancia en el ejecutivo federal. El resto de la historia, hasta el año 2015, es abordada en el próximo capítulo.

Capítulo 4. Centro renovado: la experiencia democrática

Este capítulo continúa con el análisis de resultados. Su primer apartado está dedicado a la descentralización política. En contraste con la creciente *debilidad* del titular del Ejecutivo, ligada al proceso de transición democrática, desde principios del siglo XXI los gobernadores ganaron terreno presupuestario, espacios de participación e influencia política. Una de las cumbres del poder político de los gobernadores quedó representada con la llegada a la presidencia de Enrique Peña Nieto, quien desde el gobierno del estado de México (2005-2011) logró articular una sólida coalición de gobernadores para allanar el camino de retorno del PRI a Los Pinos. Pero existe un flanco mucho más oscuro del empoderamiento de los gobernadores. En años recientes, muchos gobernadores mexicanos al parecer se han creído *en plenitud del pinche poder* (como dijera Fidel Herrera Beltrán, gobernador del estado mexicano de Veracruz de 2004 al 2010).¹⁸ Sin importar trayectorias ni filiaciones partidarias, en el México de los últimos lustros se replican los escándalos sobre actos de corrupción y abusos del poder por parte de los representantes del poder ejecutivo de las entidades federativas.

Los gobernadores *andan sueltos*. Esta es un *problema público* bastante asimilado en el país y desde el Congreso de la Unión se han pretendido múltiples soluciones. En el apartado 4.2. analizo detalladamente los orígenes y características de un conjunto de transformaciones constitucionales presentado como una vía para *meter en cintura* a los gobernadores de finales de 2006 a julio de 2015. En esta *nueva* recentralización, el fortalecimiento del presidente fue

¹⁸ El gobernador Herrera escuchaba por el teléfono a Renato Tronco, candidato de su partido a una alcaldía del estado: “La verdad a mí me apena señor, créame que me apena, porque a usted se lo dije y se lo prometí. Mi lealtad es para usted, pero sí hay cosas que sí me han dejado...” El gobernador replicó sin siquiera permitir que su interlocutor terminara la frase: “Todo lo que te hayan dejado tirado lo levantamos, pues estoy ahorita en plenitud del pinche poder; tengo el gobierno en la mano”. Este extracto forma parte de una conversación telefónica mantenida el 31 de marzo de 2010 entre el gobernador Fidel Herrera Beltrán (Veracruz: 2004-2010) y Renato Tronco Gómez, candidato del partido del gobernador a la presidencia municipal de Las Choapas, en la misma entidad. Su difusión en distintos medios de comunicación el 16 de junio del mismo año, en pleno proceso electoral local, fue ilegal de acuerdo con la normatividad aplicable (Robles de la Rosa, 2010).

expresamente rechazado por las coaliciones reformistas; de hecho, los cambios constitucionales se distinguen por elementos relativamente novedosos: leyes generales y órganos constitucionales autónomos. Este asunto es abordado en el apartado 4.3, con énfasis en las experiencias en materia electoral, transparencia y fiscalización. En el apartado 4.4 es tratada la *guerra* contra el crimen organizado y la recentralización en materia de seguridad pública.

4.1. Gobernadores *en plenitud del pinche poder*

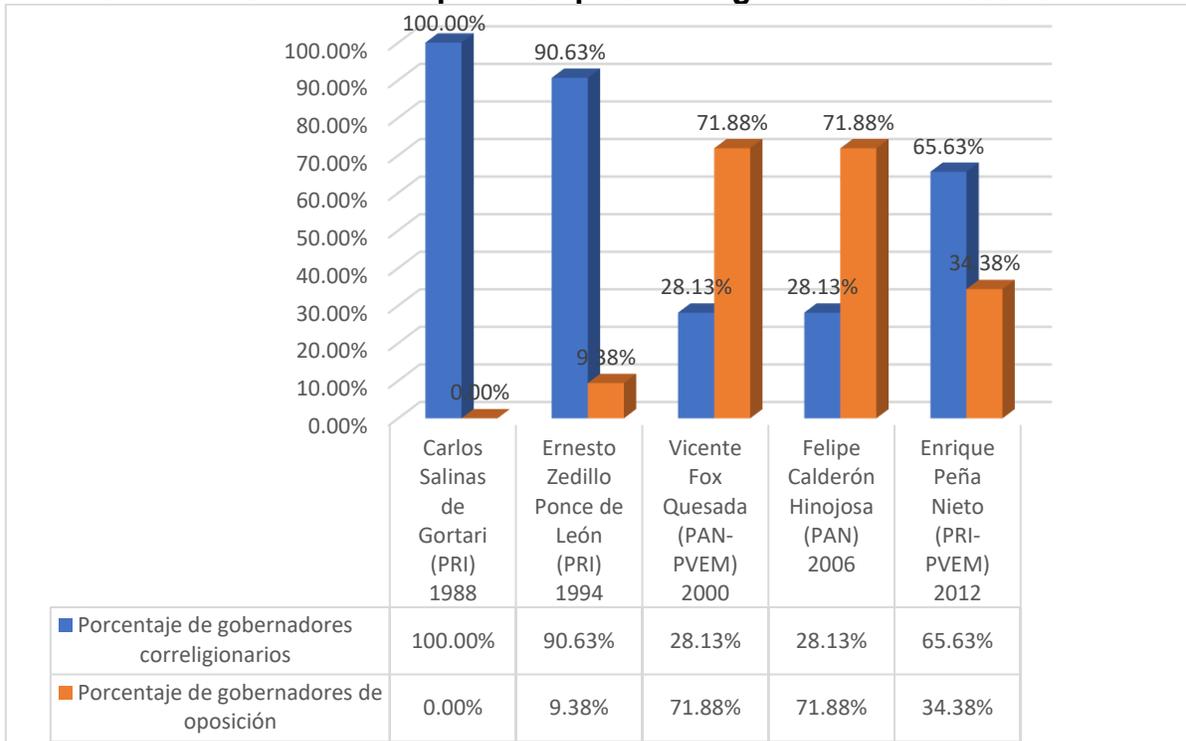
Rumbo a las elecciones de julio del año 2000 cobró notoriedad el activismo de los gobernadores en la promoción de carreras legislativas federales de miembros de su grupo, con preminencia de lógicas locales. Este traspaso de poder político-electoral del presidente a los gobernadores fue entendible a la luz de que el primero no solo adolecía de suficientes redes de aliados al interior del partido, sino al traslado de responsabilidad electoral a los gobernadores, en una contienda particularmente cuesta arriba para el oficialismo, que en 2000 finalmente terminó perdiendo la presidencia de México por vez primera (Grupo Consultor Interdisciplinario, 2000).

El primer presidente no-priista en la historia del país, Vicente Fox (PAN-PVEM), inauguró el primer día de diciembre del año 2000 un ciclo histórico en una situación de debilidad política inédita para un presidente mexicano. Por un lado, careció de mayoría propia en el Congreso federal (como sucedió en 1997 al presidente Zedillo, aunque con la diferencia que este conservó la mayoría en el Senado), y ni siquiera tenía asegurado el apoyo legislativo de su partido, ya que el flamante presidente no solo ostentaba un halo de externo, sino que se desligó de su partido apenas iniciado su mandato. Por otro lado, el grueso de las gubernaturas estaba en manos del PRI, así que Fox enfrentó una mayoría opositora en las entidades (y los municipios).

En claro contraste con sus antecesores priistas, el primer presidente panista encontró que solo 9 de 32 gobernadores pertenecían a su mismo partido (28% del total). Su sucesor y correligionario Felipe Calderón (2006-2012) se topó

con una situación similar. En ese sentido, la salida del PRI de Los Pinos en el año 2000 marcó un antes y después en la relación presidente-gobernadores. Tan simple que, por desafiliación partidaria, el presidente de la alternancia no podía ser, como lo habían sido la gran mayoría de sus antecesores, el *jefe político* de los gobernadores (en su mayoría aún pertenecientes al PRI).

Gráfico 9. Coordinación partidista presidente-gobernadores: 1988-2012



Elaboración propia con base en sitios web de los gobiernos estatales

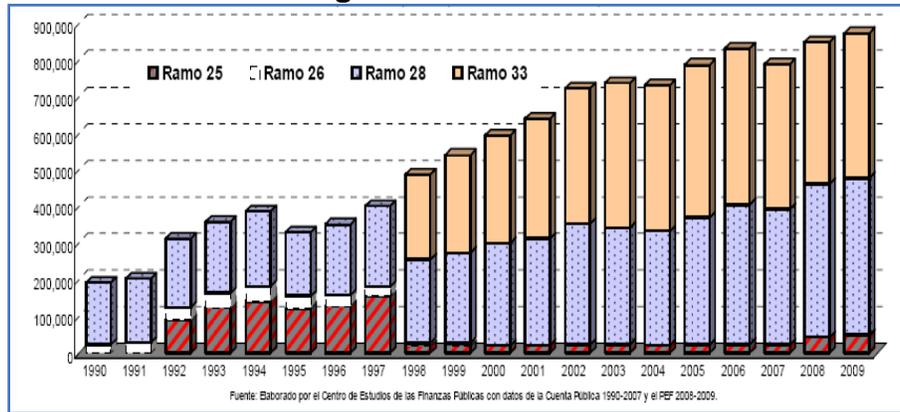
Las discrepancias entre el presidente y los gobernadores de oposición no se hicieron esperar, sobre todo por el reparto del presupuesto nacional. En julio de 2002, a iniciativa de los gobernadores priistas y perredistas, surgió la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), organización sin sustento constitucional que desde entonces se ostenta como “un foro permanente de diálogo” cuyo propósito es “impulsar el fortalecimiento de las entidades federativas”.

Una de las primeras acciones de esta agrupación de gobernadores fue exigir al ejecutivo federal la restitución de supuestos “recortes” al presupuesto 2002 autorizado por el Congreso de la Unión; reclamo que tuvo una respuesta presidencial airada (Méndez, 2002). En medio de dimes y diretes, la posibilidad de replantear el federalismo fiscal llevó a que los gobernadores convocaran a la realización de la Primera Convención Nacional Hacendaria en el año 2004, en la cual participaron el presidente Fox y los gobernadores, así como representantes

de ambas cámaras del Congreso de la Unión, de los alcaldes y de los congresos locales.

La Convención finalizó luego de más de seis meses de análisis y negociaciones, con un listado de más de trescientas propuestas, entre las que destacaron las siguientes: *a)* realizar una reforma fiscal para el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales, la simplificación tributaria y el establecimiento de reglas precisas de reconducción presupuestal y responsabilidad fiscal, *b)* la creación de fondos para el desarrollo social y regional, *c)* homologar la información contable de los tres ámbitos de gobierno, *d)* establecer un Sistema Nacional de Pensiones, *e)* la devolución de potestades tributarias a los estados y municipios (Presidencia de la República, 2004). Sin embargo, la Convención adoleció de resultados concretos. Acaso que estos no hicieron falta, ya que, ante el debilitamiento del poder presidencial, los gobernadores ganaron una creciente participación en el reparto del presupuesto nacional, aprobado en última instancia por muchos de *sus* legisladores.

Gráfico 10. Evolución del gasto federal hacia las entidades: 1990-2009

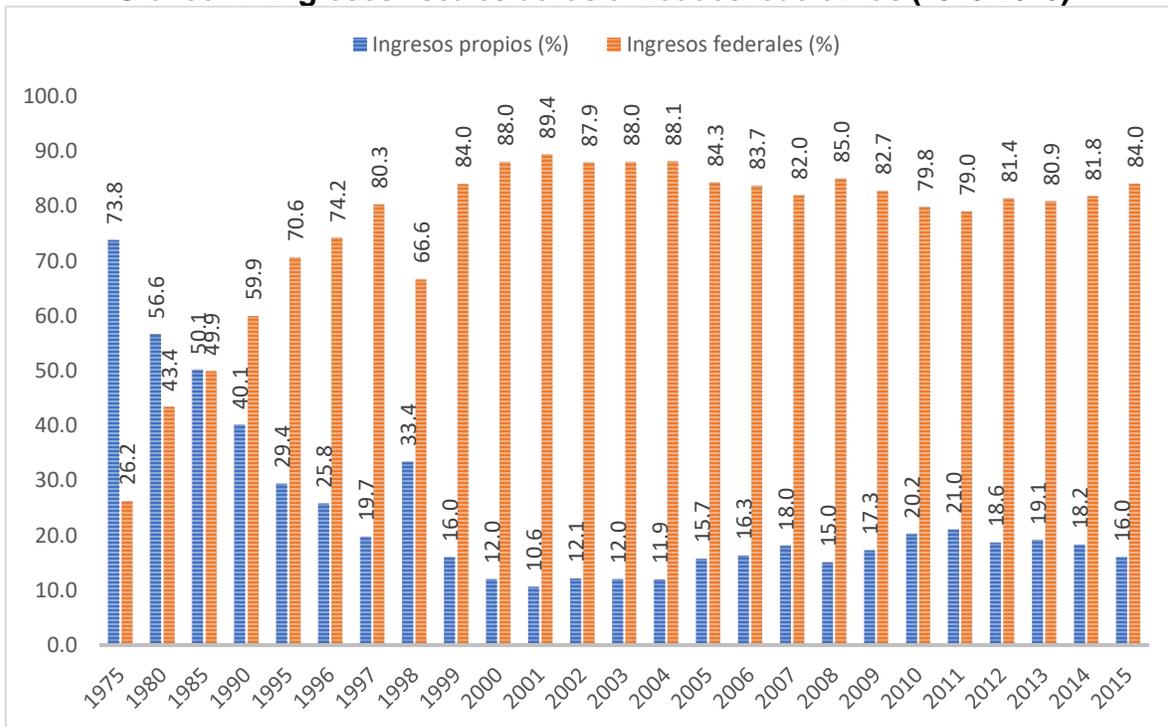


Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Federalismo", Cámara de Diputados, LX Legislatura, agosto, 2009, p. 38.¹⁹

El gasto federal destinado a las entidades federativas no ha dejado de crecer, sobre todo desde finales de 1997, tanto en términos porcentuales como nominales. Los recursos locales de origen federal crecieron a más del 80% en 1997, alcanzando niveles máximos en el año 2001 con 89.4%, bajando al 79% en 2011, para regresar al 84.03% en 2015.

¹⁹ El Ramo 25 está integrado por las Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica; Normal, Tecnológica y de Adultos; el Ramo 26 por el Fondo de Desarrollo Municipal y Programa de Prioridades Estatales; el Ramo 28, el más antiguo del gasto federalizado, se compone por las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; y el Ramo 33: Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, y que como señalamos está integrado por el FAEB, FASSA, FAIS, Fortamundf, FAM, FAETA, FASP y FAFEF.

Gráfico 11. Ingresos fiscales de las entidades federativas (1975-2015)



Elaboración propia con base en Hernández Rodríguez (2008: 138-139), así como INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

El gráfico anterior permite observar que los ingresos de las entidades federativas están cada vez más atados a los recursos que les son transferidos desde el centro. Al mismo tiempo, las entidades federativas ejercen cada vez más recursos del presupuesto total. La cifra resulta elocuente: en 1990, el 67% del presupuesto fue ejercido por el gobierno federal y el 33% restante, por las autoridades locales. Para la década de los 2000 la relación ya era muy distinta: gobernadores y presidentes municipales controlaban cerca de 63 centavos de cada peso que recauda la Federación (2003) (Pardinas 2005).

En las últimas décadas, los gobiernos locales han gozado de más ingresos y, paradójicamente, han adquirido más deudas, ya que de 1993 a 2011 la deuda pública de las entidades federativas como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) nacional pasó del 1.5% al 2.9%, mientras que, con respecto a sus participaciones federales, pasó del 64.5 a casi 80% (Tépach, 2012).

El mayor traslado de recursos fiscales está lejos de ser económica y políticamente racional. Las razones son sencillas: los mecanismos de control hacia los gobernadores son endeble, tanto en el ámbito local como en el federal. El uso de los recursos tiene altas dosis de discrecionalidad, así que frecuentemente los recursos se usaron para cultivar clientelas políticas y ganar elecciones para fortalecer su imagen y su futuro político (Hernández Rodríguez, 2008: 144).

El desorden administrativo, las desviaciones presupuestales y la corrupción están lejos de ser exclusivos del sector público, mucho menos pueden identificarse con una fuerza partidista o un nivel de gobierno en particular. Es probable, sin embargo, que algunas de las peores prácticas se encuentren en las administraciones de estados y municipios. Así lo sugieren investigaciones académicas, periodísticas, civiles, lo mismo que innumerables escándalos públicos sobre los abusos de poder de las autoridades locales.

Sin rendición de cuentas efectiva de los gobernadores en sus entidades, en el panorama general resaltan por escándalos de corrupción, así como discrecionalidad, irresponsabilidad e ineficacia en el ejercicio del gasto y en la provisión de servicios públicos a la ciudadanía. Los gobernadores mexicanos se han dado a conocer por sus abusos, los que conducen muchas veces al desastre local: endeudamiento y finanzas públicas maltrechas; obras de infraestructura inconclusas y/o injustificadas; desorden administrativo e instituciones de gobierno paralizadas; descomposición generalizada en materias sensibles, como la seguridad pública (México Evalúa 2012; Schettino 2014; Crespo 2014). Más aún, la autonomía renovada de los gobernadores ha sido usada frecuentemente con fines abiertamente ilícitos: desvíos millonarios del erario —incluidas partidas para campañas y partidos—, enriquecimiento ilícito, lavado de dinero y hasta nexos con el narcotráfico.

Los (malos) ejemplos son muchos. La administración del priista José Murat en el estado de Oaxaca (1998-2004) constituye un caso paradigmático del “autoritarismo subnacional” (Gibson, 2005). Mientras que su sucesor y correligionario Ulises Ruiz (2004-2010) fue señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como responsable de violaciones graves a los

derechos humanos —aunque el gobernador enfrentó nulas consecuencias jurídicas y políticas.²⁰

Gobernadores y exgobernadores de todas las filiaciones partidista han sido señalados en los últimos años por sus presuntos o probados actos de corrupción, así como violaciones a los derechos humanos. Nada más que 303 escándalos políticos (acusaciones públicas de actos ilegales o inmorales) estallaron alrededor de 62 gobernadores mexicanos que ganaron una elección y terminaron su administración entre el año 2000 y el año 2013 (Montes, 2015: 81). Del año 2000 al arranque de 2018, se encuentra que 14 de un conjunto de 129 gobernadores en el despacho, incluyendo gobernadores interinos, han sido acusados formalmente por desvío de recursos, enriquecimiento ilícito o defraudación fiscal durante sus gobiernos. Esto es, alrededor de 1 de cada 10 gobernadores ha sido acusados de desvío de recursos o de formar parte de redes de corrupción en agravio del erario (Jiménez, 2018) . Tan solo desde 2015 hasta 2017, catorce exgobernadores fueron acusados de corrupción, cinco fueron detenidos y encarcelados por delitos como desvío de recursos y nexos con la delincuencia organizada. Los exgobernadores tienen hoy distintas denominaciones penales: procesados, prófugos, bajo investigación, además de extraditables a México o de México a Estados Unidos. Esto ha llevado a un diagnóstico severo: una “epidemia de corrupción e impunidad” infectó el ejercicio del gobierno local en México (Ugalde, 2016).

Los innumerables escándalos sobre las desviaciones de los gobernadores mexicanos muestran que ellos —y ellas en mucho menor medida—, sus familiares y colaboradores, se enriquecieron con desviaciones del erario. La ambición personal seguramente podría explicar muchas de sus conductas desviadas. Un caso sobresaliente es el de Andrés Granier Melo, quien gobernó el estado de Tabasco entre 2007 y 2012. *El Químico* —conocido así entre sus paisanos por su formación académica y por sus consultas médicas—llegó a la gubernatura con una muy buena imagen pública; antes ejercer el cargo se sabía que en su casa

²⁰ La Corte arribó a esta resolución luego de hacer uso de la facultad constitucional para investigar probables violaciones graves a los derechos humanos. Esta facultad se trasladó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos a través de reforma constitucional de 2011.

de casa de Villahermosa —la capital del estado— se hacían filas de personas para saludarlo, para ser atendidos y para recibir sus prescripciones. Pero al dejar el cargo se convirtió en el peor de los villanos; fue acusado penalmente de mal gastar el erario en un ostentoso estilo de vida —entre otras cosas, presumía un guardarropa de 300 trajes, 400 pares de zapatos, mil camisas y mil tenis; comprados en tiendas de lujo en Estados Unidos—, y es uno de los gobernadores que sufrió una condena en la cárcel (Redacción, 2013; Zamarripa, 2013).

La corrupción y el abuso del poder, sin embargo, rebasa vicios y defectos personales. Las ambiciones individuales, en todo caso, encontraron cauces institucionales. Los controles locales y centrales se mostraron ineficaces, inadecuados o inexistentes ante el descontrol de los gobernadores.

La alternancia política, el escrutinio ciudadano y los órganos independientes han ejercido una presión creciente para investigar las posibles desviaciones de las autoridades locales, señaladamente los gobernadores. En años recientes varios candidatos opositores a las gubernaturas han cifrado sus campañas en la promesa de “castigar” a los mandatarios en funciones por sus “fechorías”. No obstante, hasta ahora es más excepción que regla que la alternancia sea acompañada de sanciones políticas y/o penales hacia los gobernadores y exgobernadores involucrados en desviaciones, fallas u omisiones en el ejercicio de sus facultades.

La *nueva* autonomía resultó *patente de corso* para excesos y abusos en el ejercicio del cargo, endeudamiento y finanzas públicas maltrechas, desorden administrativo e instituciones de gobierno paralizadas, descomposición generalizada en materias sensibles, como la seguridad pública. Acaso el ejemplo más duro y emblemático sea (hasta ahora) el del veracruzano Javier Duarte de Ochoa (2010-2016). La descomposición de la entidad —en seguridad pública, desarrollo social y crecimiento económico, entre otras cuestiones— fue tan notoria que el mismo candidato de su partido a la gubernatura, quien finalmente fue derrotado, en algún momento de la campaña tuvo que admitir que el gobernador representaba un “pasivo” para su campaña, “casi un lastre”.

Según estimaciones de la Auditoría Superior de la Federación, organismo que hasta octubre del 2016 había presentado 60 denuncias ante la Procuraduría General de la República (PGR) por diversas irregularidades en la administración veracruzana, el daño patrimonial causado al erario veracruzano podría superar los 60 mil millones de pesos, solo de partidas federales, pues la Auditoría no puede revisar los recursos estatales. Mientras que algunas investigaciones periodísticas calcularon un monto total de 180 mil millones de pesos por “desfalcos, desvíos de recursos, laudos vencidos y partidas presupuestales etiquetadas y no ejercidas” (Zavaleta, 2016).

En los últimos lustros son varios los gobernadores y exgobernadores que enfrentan procesos fincados por instancias federales y locales, sobre todo por corrupción y mal uso de sus facultades legales, pero solo tres han dejado sus cargos por presiones políticas y sociales desde la primera alternancia en el año 2000 hasta el año 2017; los tres a través de solicitud de licencia interpuesta ante el congreso de su estado, a saber:

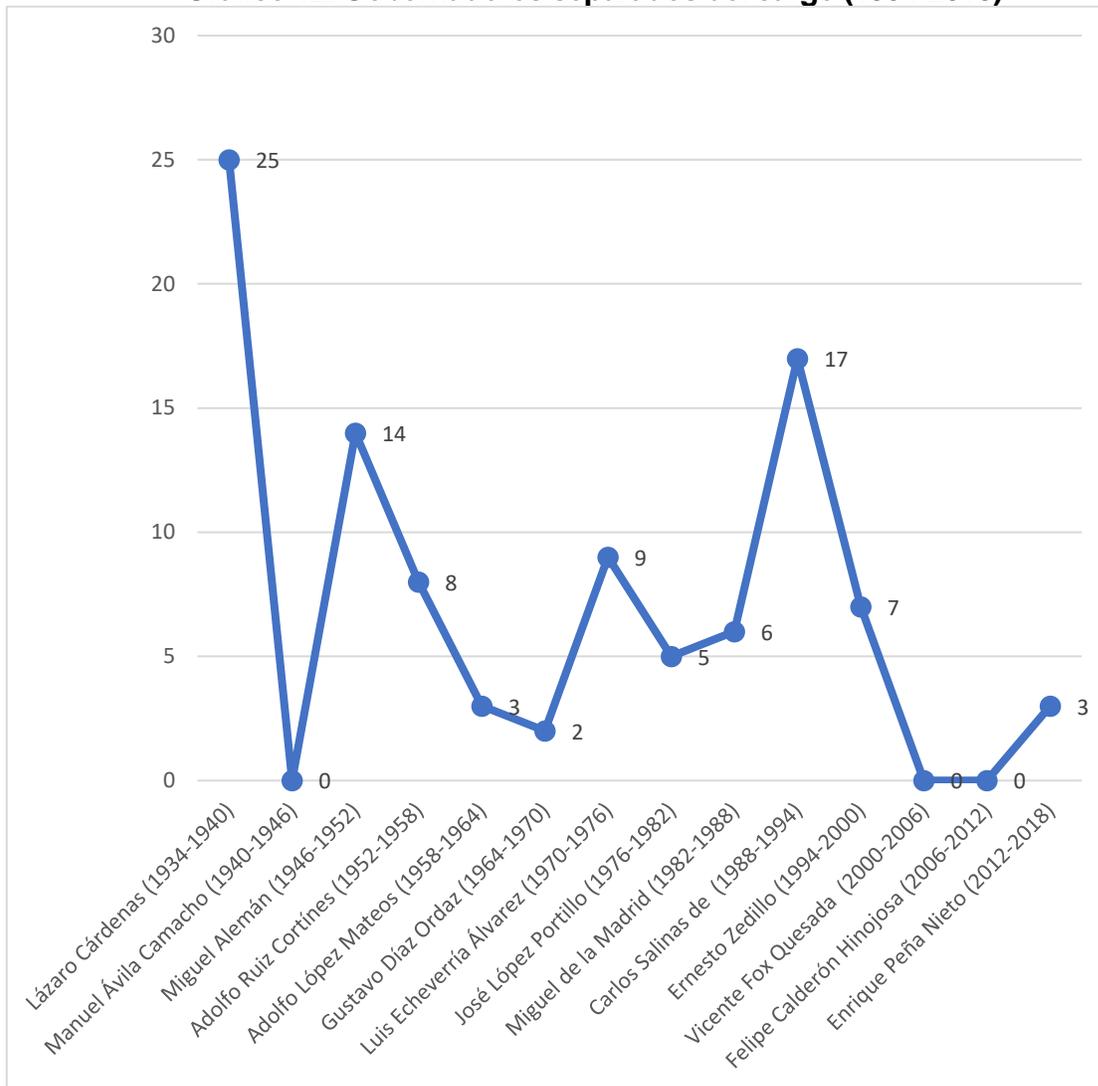
El veracruzano Javier Duarte de Ochoa (2010-2016), de extracción priista, presentó al poder legislativo de su estado una solicitud de licencia para ausentarse del cargo a 48 días de concluir su mandato, con el propósito de “atender” la serie de acusaciones de corrupción, malversación de fondos que le fueron imputadas por el Ministerio Público Federal semanas antes que ello ocurriera.

El guerrerense Ángel Aguirre Rivero (2011-2014), de extracción perredista, solicitó licencia a poco más de un año para la conclusión de su mandato, argumentado la necesidad de “favorecer el clima político” frente a las investigaciones de los hechos violentos ocurridos en la ciudad de Iguala y la desaparición de 43 normalistas de Ayotzinapa a finales de septiembre de 2013.

El michoacano Fausto Vallejo Figueroa (2012-2014), de extracción priista, solicitó licencia por motivos de salud, a poco más de 14 meses de la conclusión de su mandato. Desde que asumió el cargo, Vallejo sufrió de mala salud, por esta razón su cargo fue intermitente. Apenas cumplido su primer año al frente del gobierno, solicitó licencia al Congreso para someterse a tratamiento médico por un mal hepático. Ante su ausencia, Jesús Reyna, su secretario de Gobierno, ejerció el

cargo de manera interina por poco más de seis meses. Luego de un nuevo regreso de Vallejo al cargo, Reyna fue detenido por acusaciones de vínculos con el crimen ligado al narcotráfico en mayo de 2014. Al poco tiempo, uno de los hijos del gobernador Vallejo, Rodrigo, corrió el mismo destino que Reyna.

Gráfico 12. Gobernadores separados del cargo (1934-2018)



Elaboración propia con base en Ortiz et al. 1994; Hernández Rodríguez 2003

El órgano central de fiscalización —la Auditoría Superior de la Federación (ASF)— es una institución que, con seriedad, amplitud y rigor, ha exhibido en los últimos años algunas de las prácticas anómalas en la gestión del gasto federalizado por parte de las administraciones estatales: *a)* elevados montos “observados”, que incluyen recursos no devengados, no ejercidos o no reintegrados a la Tesorería de la Federación, falta de documentación probatoria del gasto y recursos ejercidos en conceptos que no cumplen con los objetivos específicos de cada fondo o programa; *b)* subejercicios o recursos no aplicados en fondos, programas y políticas públicas establecidas; *c)* opacidad en el manejo

de los recursos; d) recursos aplicados en fines diferentes a los de fondos y programas; e) insuficiente participación de los beneficiarios de los fondos y programas en su gestión, seguimiento y vigilancia (Auditoría Superior de la Federación, 2016b: 47-94).

Un dato aparece de particular relevancia para, al menos, avizorar la lentitud o la ineficacia en la activación de los controles federales —administrativos y penales— derivados de la fiscalización de la cuenta pública. La ASF interpone denuncias administrativas y penales que, en la mayoría de los casos, adolecen de consecuencias. Las cifras son contundentes: como resultado de la fiscalización de las cuentas públicas del 2010 al 2013 se promovieron 6 mil 701 acciones de responsabilidad administrativa, pero de estas solo 2 mil 657, es decir, el 39.7% han sido resueltas por la instancia de control competente (órganos internos de control, contralorías locales, Secretaría de la Función Pública). Por otro lado, hasta el 31 de diciembre de 2015 la ASF había interpuesto 582 denuncias de hechos ante el Ministerio Público de la Federación, pero de ellas 541 se encuentran en trámite, 8 en reserva, 21 consignadas y en 12 se determinó el no ejercicio de la acción penal.²¹ Dicho de manera distinta, solo el 3.6% de las denuncias presentadas por la ASF en toda su historia (hasta 2015) han sido conocidas por un juez para eventualmente emitir una sentencia y solo 1.5% tuvo como resultado el ejercicio de la acción penal.

Lo anterior sugiere al menos la administración política de imputaciones, tiempos e investigaciones penales. Ante los presuntos casos de corrupción en administraciones estatales (y municipales), los órganos de fiscalización y control interno “dan vista” al Ministerio Público federal. Pero este depende del procurador general de la República, que a su vez depende del presidente. A la fecha (finales de 2018), México es uno de los pocos países que en América Latina y en el mundo adolece de un aparato de procuración de justicia constitucionalmente autónomo al ejecutivo. Esta condición, que se modificará con la entrada en vigor de la Fiscalía General de la República establecida en la reforma política de febrero de 2014,

²¹ Adicionalmente se presentaron 82 denuncias de hechos por concepto de simulación de reintegros, de los cuales 66 se encuentran en trámite, 1 en reserva y 15 en amparo.

ofrece los suficientes márgenes discrecionales suficientes para omitir (o administrar) las actuaciones penales desde el centro en contra de los gobernadores transgresores, frecuentemente señaladas por otras instituciones.²² El ejecutivo federal —y el gobierno federal en un sentido más amplio— no es necesariamente un actor democratizador de la política local. Puede administrar, incluso incentivar, las malas prácticas en la política local si le resultan funcionales (Gibson, 2005). En algunos casos —Chihuahua, Veracruz—, por ejemplo, existen investigaciones penales sobre el desvío de recursos estatales con fines electorales, incluidas competencias presidenciales.

Desde 2015, a diferencia de lo sucedido hasta entonces, muchos de los escándalos de corrupción de exgobernadores han derivado en procesos penales. Esto se explica en buena medida por la presión social, medios de información críticos y algunas instituciones del Estado, como la ASF. Este contexto de exigencia social también ayuda para entender algunas alternancias del partido en el poder en las gubernaturas. Sin embargo, el cambio en la decisión gubernamental de procesar a los exgobernadores mantiene un halo de discrecionalidad y, en general, en la opinión pública se estima que la administración del presidente Enrique Peña Nieto solo procedió contra los exmandatarios cuando la presión social arreció y resultó políticamente indefendible la inacción penal. La democracia mexicana mantiene el reto de construir un aparato de procuración de justicia independiente del ejecutivo federal.

Pero no todo recae en el ámbito presidencial; los controles constitucionales hacia los gobernadores son inoperantes. El artículo 76 constitucional otorga al Senado de la República —el espacio representativo territorial— la facultad exclusiva de declarar la desaparición de poderes en una entidad federal y nombrar posteriormente un gobernador provisional.²³ Lo anterior puede aplicarse en caso de

²² El funcionamiento de la Fiscalía General de la República, de acuerdo con el artículo décimo sexto del decreto de reforma, será una realidad a la entrada en vigor de las normas secundarias necesarias y “siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República”.

²³ Aunque el cuerpo legislativo debe solicitar al presidente de la República la presentación de una terna para que, de entre las personas que la compongan, se haga el nombramiento. Si el Ejecutivo no presenta la terna para el nombramiento de un gobernador provisional dentro de los tres días

que los titulares de los poderes constitucionales locales quebranten los principios del régimen federal, abandonen sus funciones, estén imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico, alarguen su permanencia en el cargo o promuevan o adapten forma de gobierno distinta a la fijada en la Constitución (artículo 2 de la Ley Reglamentaria).

La desaparición de poderes fue una facultad ejercida de manera recurrente bajo el régimen autoritario, como “un arma política” por parte del Ejecutivo Federal para “deshacerse de aquellos gobernadores que no eran de su agrado” (M. del P. Hernández, 1998). Sin embargo, la última vez que se aplicó este mecanismo fue en abril de 1975, cuando en Hidalgo, gobernado entonces por Otoniel Miranda, se acusó a los poderes estatales de violaciones a las garantías individuales.

En caso de trasgresiones administrativas, legales y políticas, la Cámara de Diputados federal tiene facultades para realizar declaratorias de procedencia y juicios políticos. Lo primero permite proceder en contra de los gobernadores y otros representantes locales en caso de la comisión de delitos federal, aunque el artículo 111 constitucional establece que la declaratoria solo será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. Lo segundo, el juicio político, es un proceso que tiene por objeto privar del cargo al imputado —el gobernador entre ellos— para dejarlo a disposición de los tribunales ordinarios para su juzgamiento, cuando en el ejercicio de sus funciones hayan incurrido “en actos u omisiones —dice el artículo 109 constitucional— que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”. A diferencia del juicio de procedencia, aquí interviene también el Senado de la República. En ambos casos, el Congreso federal no juzga la responsabilidad penal del inculpado. Por ello, los juicios de procedencia y político son, sobre todo, decisiones polémicas e infrecuentes, tanto que en la historia se cuentan con los dedos de la mano.

siguientes a la petición del Senado, reza el artículo 6 de la ley reglamentaria, “el Senado hará la designación de entre la terna que su Directiva someta a su consideración.”

El más polémico y más ríspido juicio de procedencia ocurrió en abril de 2005, en contra del entonces jefe de gobierno de la capital del país, Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo, el desgaste que causó al gobierno federal fue tal que el presidente de la República —principal promotor del juicio— se desistió, lo que ocasionó la restitución del jefe de Gobierno y su habilitación contender en las elecciones presidenciales de 2006. Las demandas de juicio político y juicios de procedencia, así como la desaparición de poderes, suelen utilizarse más como elementos de presión y denuncia pública que como instrumentos de control político hacia los gobernadores y otros servidores públicos.

4.2. Recentralización por vías nuevas: leyes generales y órganos autónomos

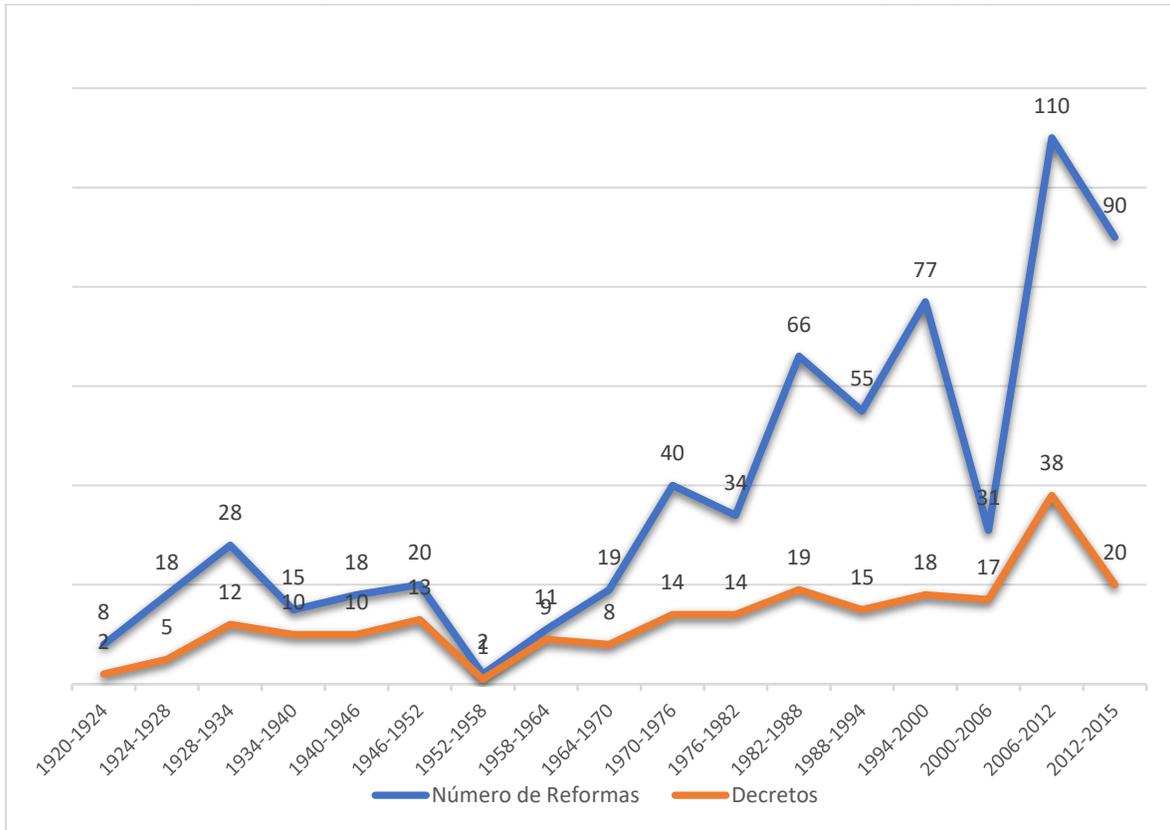
Desde su orígenes en febrero de 1917 a julio de 2015, la Constitución mexicana ha sufrido 642 reformas, contenidas en 225 decretos (Fix-Fierro & Valadés, 2016). En la trayectoria histórica son estadísticamente significativos algunos momentos. El primero es visible en el periodo 1982-1988, el contexto de la reestructuración neoliberal del Estado, la liberalización política y la descentralización administrativa. Bajo la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) vuelve a acelerarse el cambio, en respuesta tanto a la crisis financiera como al incremento importante de los índices delictivos y, luego de 1997, la pérdida de la mayoría del partido gobernante en la Cámara de Diputados federal.

Desde 1997, como resultado de gobiernos sin mayorías hasta diciembre de 2018, el cambio institucional de base constitucional fue producto de la colaboración entre las tres principales fuerzas políticas del país. Ni el gobierno dividido ni la descoordinación partidista del presidente y los gobernadores bloquearon el cambio constitucional; todo lo contrario (Valdés Ugalde, 2011; Casar & Marván, 2014b; Fix-Fierro & Valadés, 2016). Más aún, las transformaciones adoptaron un ritmo frenético en el periodo 2006-2015, ya que bajo la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012) se realizaron 110 reformas (en 38 decretos), mientras que en la primera mitad de la administración de Enrique Peña Nieto (diciembre 2012-julio de 2015) se realizaron 90 reformas (en 20 decretos). Así que al igual que

otros países de América Latina, México atravesó recientemente por acelerados cambios constitucionales, con un periodo particularmente dinámico entre diciembre de 2006 y julio de 2015, cuando se realizó el 31.15% del total de las reformas y el 25.7% del total de los decretos constitucionales en la historia del país.²⁴

²⁴ Una reforma (o adición) se cuenta en términos de los cambios a un artículo constitucional en un decreto de reforma, es decir, un decreto puede contener varias modificaciones a un artículo que se cuentan como una sola reforma. La periodización por gobiernos sexenales no significa que todas las reformas han sido propuestas por el presidente de la República, ni que todas se hay publicado en el periodo de gobierno del que las propuso. VÉASE (Fix-Fierro & Valadés, 2016)

Gráfico 13. Dinámica del cambio constitucional: 1920-2015



Elaboración propia con base en Fix-Fierro & Valadés (2016)

La acelerada transformación constitucional desde la administración del presidente Calderón fue estimulada en primera instancia por la crisis de inseguridad asociada con la guerra contra el crimen organizado, mientras que a partir de diciembre de 2012 los cambios surgieron a la vera del Pacto por México, novedoso mecanismo de negociaciones político-legislativas suscrito por las dirigencias de los tres principales partidos nacionales y el presidente Enrique Peña Nieto.

El federalismo adolece de un tratamiento específico, sistemático o integral en el conjunto reformista integrado por 59 decretos con reformas o adiciones a la Constitución mexicana que fue aprobado durante las tres legislaturas federales que se encuentran de septiembre de 2006 a agosto de 2015.²⁵ Sin embargo, este

²⁵ Esto significa que las reformas concluyeron el proceso legislativo y adquirieron validez. Esta cuenta difiere en un decreto más respecto a la de Fix-Fierro & Valadés (2016), por una ligera fecha en los cortes.

periodo reformista repercutió enormemente sobre el federalismo; de hecho, una mayoría de 26 decretos publicados modifican en algún sentido la distribución de facultades entre niveles de gobierno, los sistemas de coordinación y colaboración intergubernamental y los alcances nacionales de poderes y órganos constitucionales autónomos. En otros términos, la redistribución de poder entre la federación, los estados y los municipios es una realidad dispersa en numerosos y complejos cambios en el sistema electoral y representativo, transparencia y acceso a la información pública gubernamental, seguridad pública, justicia penal, presupuesto y control del gasto público, entre otras materias. El siguiente cuadro resume el contenido de las reformas que impactaron al federalismo en México en el periodo 2007-2015.

Gráfico 14. Reformas al federalismo mexicano: 2007-2015



Elaboración propia

La segmentación jurídica presentada en el cuadro, siguiendo el esquema propuesto por Serna de la Garza (2014), se constituye de la siguiente manera:

La federalización alcanzó las siguientes materias: 1) minería, sustancias químicas y explosivos, 2) contabilidad gubernamental, 3) delincuencia organizada, 4) protección de datos personales en posesión de particulares, 5) acciones colectivas, 6) delitos contra periodistas, 7) procedimientos penales, 8) registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales, 9) organización de archivos, 10) deuda pública de entidades federativas, y 11) responsabilidad hacendaria.

La Constitución otorgó competencias a la legislatura federal para expedir leyes que establezcan bases para la concurrencia de los tres niveles de gobierno en las siguientes materias: 1) sociedades cooperativas, 2) cultura física y deporte, 3) derechos de la niñez y la adolescencia.

En cuanto a estándares mínimos o nacionales: 1) derecho de acceso a la información, 2) calendario electoral y propaganda gubernamental, 3) fiscalización superior, 4) campaña y precampañas locales, 5) funciones de procuración de justicia.

Mandatos y habilitaciones para los tres niveles de gobierno: 1) órganos de fiscalización superior, 2) remuneraciones de servidores públicos, 3) candidaturas independientes, 4) reelección consecutiva de diputados y autoridades locales, 5) sobrerrepresentación legislativa, 6) organismos públicos locales electorales.

Coordinación. El Congreso también obtuvo facultades para expedir una ley general que, entre otras cuestiones, establezca la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los tres niveles de gobierno en las materias de 1) secuestro y 2) trata de personas.

Sistemas nacionales: 1) evaluación educativa, 2) servicio profesional docente, 3) archivos, 4) servicio profesional electoral

Autonomías constitucionales: 1) Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2) Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (inai), 3) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 4) Instituto Nacional Electoral, 5) Fiscalía General de la República.²⁶

Desconcentración: 1) Comisión Federal de Competencia Económica, 2) Instituto Federal de Telecomunicaciones

Designaciones: 1) comisionados del INAI (nombrados por el Senado, capacidad presidencial de objeción), 2) y su Consejo Consultivo (diez consejeros electos por Senado), 2) consejeros locales electorales (designados por el Consejo General del INE), y 3) magistrados electorales locales (Senado)

Del conjunto reformista sobresale lo siguiente: el 44% de los decretos constitucionales del periodo tiene algún componente que mejora el alcance jurisdiccional del gobierno central en detrimento de la autonomía local. Esta recentralización está lejos de favorecer solo al ejecutivo federal, más aún, sus ejes son la expansión de las facultades del poder legislativo federal, así como el establecimiento de principios generales, sistemas nacionales y órganos constitucionales de alcance nacional con algún grado de autonomía frente a los poderes de la Unión.

²⁶ La autonomía está sujeta a procesos políticos pendientes (noviembre de 2018).

La incapacidad de las autoridades estatales y municipales no solo fue un diagnóstico ampliamente compartido públicamente por los reformistas (incluso por las autoridades locales), sino un argumento principal para emprender los cambios constitucionales. Las diferentes reformas, según los considerandos de los decretos, se han presentado como *soluciones* a las múltiples dolencias locales, a saber:

Los abusos de las autoridades locales, sobre todo los gobernadores. En este rubro se encuentran los siguientes cambios. La reforma político-electoral de noviembre de 2007 señaló los abusos que los gobernadores ejercían en la difusión de sus actividades, sobre todo con propósitos electorales, al establecer límites a la publicidad gubernamental. La reforma en materia de contabilidad gubernamental promulgada el 7 de mayo de 2008 fue justificada ante la corrupción, los desvíos y el uso discrecional de los recursos presupuestarios en las entidades federativas. Acaso más delicado, la federalización (centralización) de los delitos en contra de periodistas de junio de 2012 se justificó por los intentos de control, acoso o persecución de periodistas por parte de gobernadores y autoridades penales locales.

En agosto de 2009, el mandato para el establecimiento de sueldos de los servidores públicos (conocida como reforma para Ley de Salarios Máximos) se justificó, entre otras cuestiones, ante la necesidad de limitar la capacidad de las autoridades locales para establecer sus propios emolumentos, ya que ello estimuló abusos de poder, corrupción y daños a los presupuestos públicos (algo cierto, lo mismo que en el nivel central).

La reforma en transparencia promulgada en febrero de 2014 —entre otras cuestiones, otorgó al órgano garante capacidades nacionales y autonomía constitucional— fue antepuesta ante la iniquidad ciudadana al ejercicio de este derecho debido a las desiguales capacidades institucionales locales, al tiempo que señaló la dependencia de los órganos locales garantes frente al gobernador.

La reforma político-electoral que fue promulgada en febrero de febrero de 2014 se hizo apelando la incidencia de los gobernadores en los órganos electorales locales, así como el clientelismo electoral auspiciado desde los gobiernos estatales.

De hecho, las principales fuerzas políticas de oposición, el panismo y el perredismo, presentaron el cambio como una “solución” por vía doble. Por un lado, reducir el “costo” de la democracia. En sus iniciativas de reforma, panistas y perredistas coincidían en que acabar con la duplicidad de institucionales electorales —administrativas y jurisdiccionales—, redundaría en un ahorro para las arcas públicas. Por otro lado, y quizá más relevante, la reforma se presentó como una solución ante las “involuciones autoritarias” presentes en diversas entidades del país, particularmente la “colonización” de las instituciones electorales por parte de los gobernadores —a partir del control que la mayoría de ellos tiene de su congreso local, responsable del nombramiento—, que, sumado al uso irregular de recursos, “impide que se puedan desarrollar elecciones libres y equitativas” (Senado de la República, 2013: 6).

La reforma en materia de disciplina financiera (mayo de 2015) se tomó en respuesta no solo a la fiscalización insuficiente de la deuda pública en los estados, sino la irresponsabilidad financiera de las autoridades locales. El establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción se fundó, entre otras cuestiones, en la necesidad de investigar eficazmente los casos de corrupción de gobernadores y exgobernadores.

Deficiencias en materias particulares. En este apartado es de señalarse la homologación nacional de criterios en materia de derecho a la información, establecida en reforma de julio de 2007, que consideró la falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos estatales. La federalización en materia de trata de personas señaló la inacción de las entidades federativas ante este fenómeno. En forma similar ocurrió con las materias delincuencia organizada, secuestro, registros públicos inmobiliarios y catastro, y desaparición forzada de personas.

Leyes locales dispares y el “problema” de la heterogeneidad. La federalización en sustancias químicas, explosivos y pirotecnia, con fecha de julio de 2007, subrayó la carencia de leyes locales adecuadas para atajar accidentes, prevenir y castigar malos manejos en pirotecnia y explosivos. Caso similar es la

federalización en materia de sociedades cooperativas (agosto de 2007) y desaparición forzada de personas (julio de 2015).

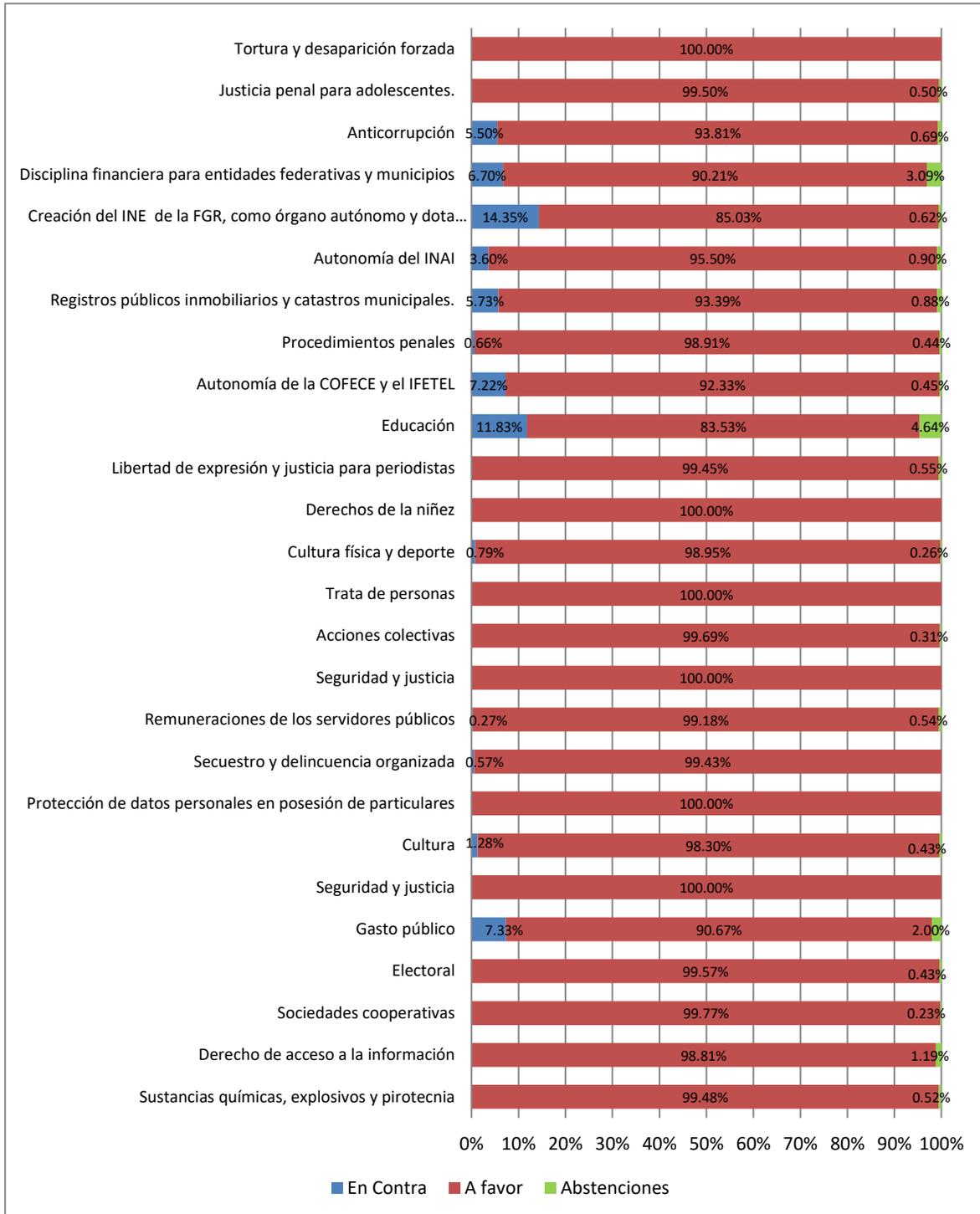
El desarrollo desigual del país en educación básica sirvió para justificar el sistema nacional de evaluación educativa, el servicio profesional docente, la recentralización de la nómina magisterial y la autonomía constitucional del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), componentes todos de la reforma educativa promulgada en febrero de 2013.

Las facultades ganadas por el Congreso para expedir un código procedimental penal único, establecidas en octubre de 2013, se justificaron ante la “descomposición” de la cooperación entre órdenes de gobierno tras la diversidad de estructuras y procedimientos en los códigos de procedimientos penales estatales.

Centralización programática. La federación se colocó como garante de derechos para federalizar materias, así sucedió en las materias de acceso a la cultura (abril de 2009), protección de datos personales en posesión de particulares (30 de abril de 2009), acciones colectivas (julio de 2011), cultura física y deporte (octubre de 2011) y derechos de la niñez (octubre de 2011).

En términos generales, la transformación constitucional tuvo un respaldo prácticamente unánime. Las coaliciones político-legislativas del conjunto de reformas constitucionales que, de alguna forma, impactaron el federalismo en México de finales de 2006 a julio de 2015, son distinguibles por su alto respaldo político en la Legislatura federal.

Gráfico 15. Aprobación en Cámara de Diputados federal de reformas al federalismo en México: 2007-2015



Elaboración propia con base en Cámara de Diputados, "Historial de Votaciones" [en línea], México, URL: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>, septiembre, 2018

Las modificaciones constitucionales contenidas en el cuadro anterior fueron producto de arduas negociaciones políticas, así como la aprobación de coaliciones amplias, prácticamente consensuales en las Cámaras del Congreso de la Unión y luego aprobadas prácticamente sin oposición en las legislaturas locales. Por tanto, es posible afirmar que el grueso de las fuerzas políticas prefirió trasladar poderes a la federación ante la ineficiencia de las autoridades locales, las prácticas autoritarias de los gobernadores, el mal funcionamiento del federalismo, o una combinación de estos factores.

**Cuadro 14. Reformas con impacto en el federalismo (2007-2015): Votos en
contra en la Cámara de Diputados federal**

Materia	Fecha	PRI	PAN	PR D	PVEM	P T	CON V- MC	PANA L	PASC	MO RE NA	IND
Sustancias químicas, explosivos y pirotecnia	27/09/2005	0	0	0	0	0	0				0
Derecho de acceso a la información	06/03/2007	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Sociedades cooperativas	26/04/2006	0	0	0	0	0	0				0
Electoral	14/09/2007	0	1	0	17	0	14	0	0		0
Gasto público	13/09/2007	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Seguridad y justicia	26/02/2008	0	0	6	0	0	0	0	0		0
Cultura	02/10/2008	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Protección de datos personales en posesión de particulares	20/09/2007	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Secuestro y delincuencia organizada	09/12/2008	0	0	0	2	0	0	0	0		0
Remuneraciones de los servidores públicos	31/03/2009	0	0	1	0	0	0	0	0		0
Seguridad y justicia	23/04/2009	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Acciones colectivas	25/03/2010	0	0	0	0	0	0	0			
Trata de personas	15/02/2011	2	0	1	0	0	0	0			0
Cultura física y deporte	15/03/2011	0	0	0	0	0	0	0			0
Derechos de la niñez	12/10/2010	0	0	0	0	0	0	0			0
Libertad de expresión y justicia para periodistas	11/11/2011	0	0	0	0	0	0	0			0
Educación	21/12/2012	0	1	31	0	3	16	9			
Autonomía de la COFECE y el IFETEL	21/03/2013	0	0	26	0	5	19	0			0
Procedimientos penales	17/07/2013	0	0	3	0	0	0	0			0
Registros públicos inmobiliarios y	17/07/2013	0	1	6	0	1	18	0			0

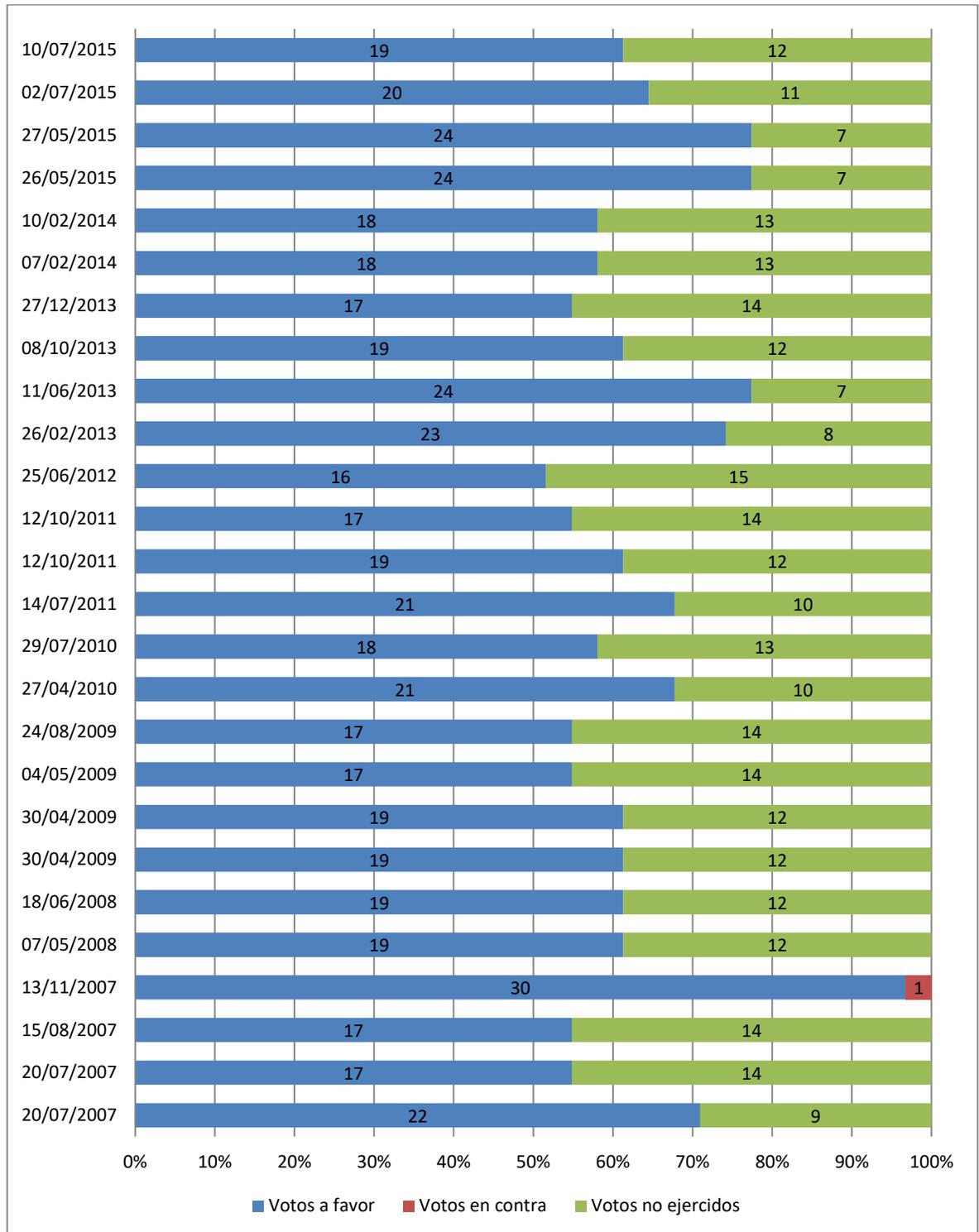
catastros municipales.											
Autonomía del INAI	26/11/2013	0	0	1	0	8	7	0			0
Creación del INE de la FGR, como órgano autónomo y dota de autonomía al CONEVAL.	05/12/2013	0	0	40	0	13	16	0			0
Disciplina financiera para entidades federativas y municipios	05/02/2015	1	0	11	0	7	0	0			0
Anticorrupción	26/02/2015	0	0	5	0	3	7	0		0	0
Justicia penal para adolescentes.	21/04/2015	0	0	0	0	0	0	0		0	0
Tortura y desaparición forzada	30/04/2015	0	0	0	0	0	0	0		0	0

Elaboración propia con base en Cámara de Diputados, “Historial de Votaciones” [en línea], México, URL: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>, septiembre, 2018.

El sistema de partidos mexicano, basado en tres fuerzas desde finales de 1980, se distingue por contener organizaciones altamente centralizadas, disciplinadas e institucionalizadas (Alarcón Olguín & Reyes del Campillo, 2016). Los sistemas de partidos centralizados y con alta disciplina multinivel, como ha sido constante en la trayectoria del federalismo mexicano, posibilitaría la de/centralización sin demasiadas resistencias locales, en arreglos basados en los intereses estratégicos de los principales liderazgos partidistas nacionales, tanto en condiciones autoritarias como democráticas. Ello ayuda a explicar por qué los congresos locales aprobaron los cambios sin voz disonante en los congresos locales. Los congresos locales de mayoría priista, panista, perredista o de cualquier partido, así como congresos sin mayoría han aprobado las reformas constitucionales sin ninguna discordancia.²⁷

²⁷ La excepción que confirma la regla es el congreso coahuilense en ocasión de la reforma electoral de 2007.

Gráfico 16. Reformas con impacto al federalismo (2007-2015): aprobación de congresos locales



Elaboración propia con base en Cámara de Diputados, "Historial de Votaciones" [en línea], México, URL: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>, septiembre, 2018.

Los congresos locales en México aprueban (casi) *automáticamente* las adiciones o enmiendas constitucionales que les son remitidas conforme a lo establecido en el artículo 135 constitucional,²⁸ es decir, los órganos de representación local han dejado de ejercer su *derecho de veto* a los cambios constitucionales, la mayoría de las veces incluso sin discusión frente a modificaciones que directamente les restaron facultades.²⁹

Los gobernadores tampoco opusieron resistencia concertada ante los cambios tomados, ni mucho menos fue abierto un conflicto político público desde los estados hacia el centro. Las manifestaciones públicas de desacuerdo con las reformas por parte de los gobernadores existieron (J. C. Olmeda & Armesto, 2017), pero en general son más bien de perfil bajo, con poca resonancia mediática. Además, existen elementos para señalar que ello ocurre, en buena medida, porque los gobernadores tienen participación en las negociaciones políticas realizadas en el Congreso y en la Presidencia (aunque esta hipótesis merece mayores estudios).

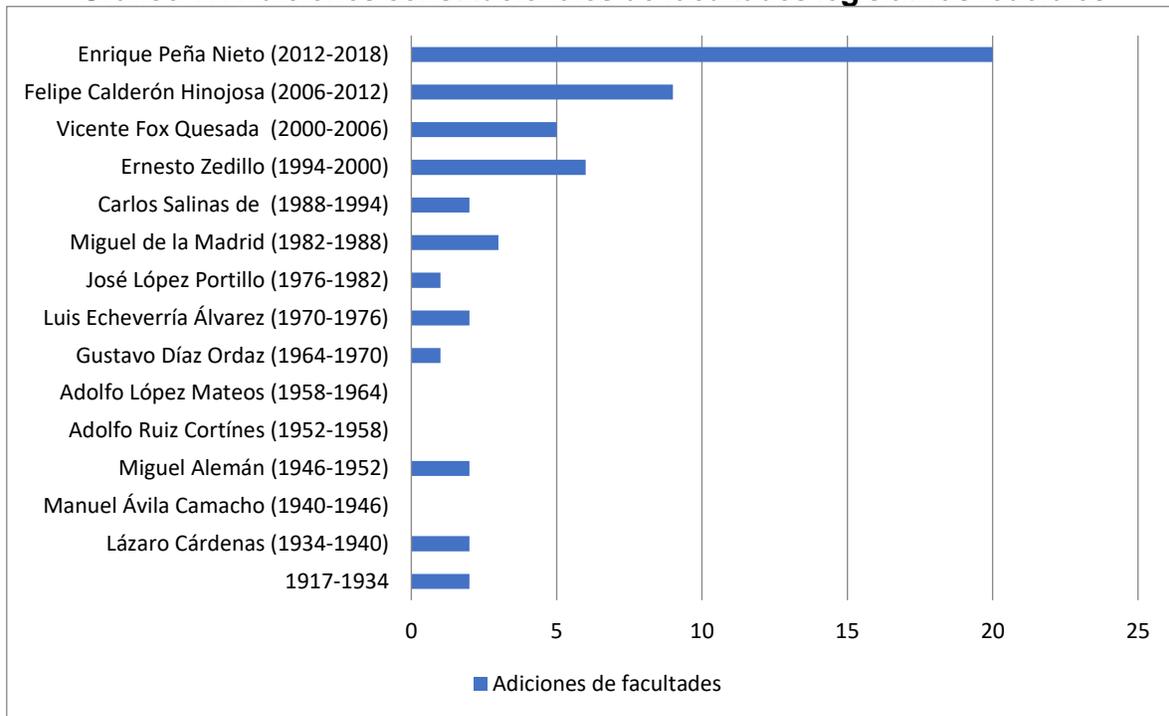
En términos generales, los cambios constitucionales recientes al federalismo mexicano se distinguen por sus nuevas formas de interpretación del balance entre poderes y la integración del centro político. Una de esas formas es el fortalecimiento del poder legislativo federal *vis a vis* los congresos locales. Al considerar solo las modificaciones a los artículos constitucionales que señalan expresamente las facultades del poder legislativo federal —73, 74 y 76— se encuentra que este poder obtuvo un total de quince nuevas facultades de 1934 a 1994, mientras que de 1994

²⁸ El artículo 135 constitucional señala a la letra: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

²⁹ Esto ocurrió en el periodo 2007-2015, pero ha ocurrido de manera regular a lo largo de la historia. Esta es una realidad bien conocida entre estudiosos de la política mexicana y se han lanzado algunas respuestas tentativas sobre este fenómeno. Para Casar & Marván (2014a), por ejemplo, los congresos locales aprueban sin más los cambios constitucionales porque el proceso de aprobación por las legislaturas locales adolece de reglamentación y, más relevante aún, los congresos de los estados “en realidad están integrados y controlados por los partidos políticos con registro nacional, que son los mismos que previamente aprobaron en el Congreso de la Unión la reforma constitucional”.

a 2017 obtuvo un total de 40 nuevas facultades; con una marca de 20 nuevas facultades legislativas tan solo durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

Gráfico 17. Adiciones constitucionales de facultades legislativas federales

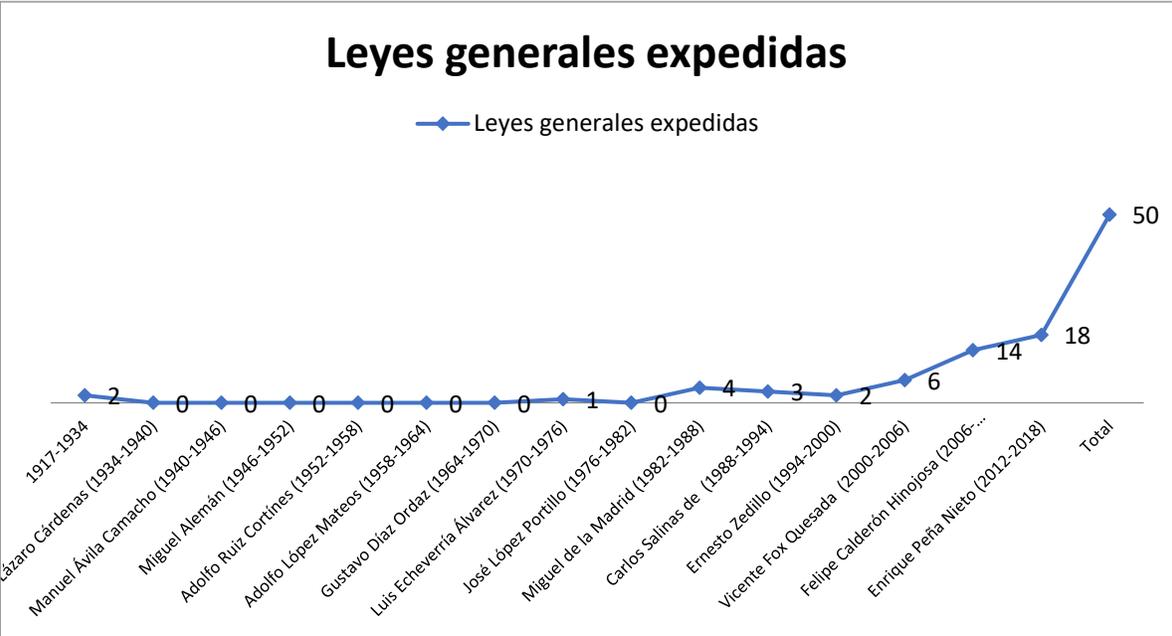


Elaboración propia

Una tendencia histórica general es la adición de facultades legislativas al centro, contra una pérdida de materias reservadas a los estados. En este sentido es que podría decirse que en México se encuentra una centralización legislativa cada vez más clara. El Congreso de la Unión ha ganado facultades exclusivas para legislar en un número cada vez mayor de materias, dejando a las entidades federativas muy pocas áreas sobre las cuales puedan ejercer sus competencias legislativas. Esto se refleja también a través de la expedición de leyes generales, en términos numéricos, de 2006 a 2016 se expedieron 32 de 50 leyes generales; es decir, el 64% del total de este tipo de leyes conocidas en la historia del país.³⁰

³⁰ Esta cifra considera el total de leyes generales contadas hasta abril de 2018.

Gráfico 18. Leyes generales en México



Cuadro 15. Leyes generales en México

Leyes Generales	Fecha de promulgación	Fecha de última reforma
Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito	27/08/1932	13/06/2014
Ley General de Sociedades Mercantiles	04/08/1934	24/01/2018
Ley General de Población	07/01/1974	01/12/2015
Ley General de Salud	07/02/1984	11/05/2018
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	14/01/1985	09/03/2018
Ley General de Bibliotecas	21/01/1988	19/01/2018
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	28/01/1988	05/06/2018
Ley General de Educación	13/07/1993	19/01/2018
Ley General de Asentamientos Humanos	21/07/1993	24/01/2014
Ley General de Sociedades Cooperativas	03/08/1994	19/01/2018
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	22/11/1996	19/01/2018
Ley General de Vida Silvestre	03/07/2000	19/01/2018
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	25/02/2003	19/01/2018
Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	13/03/2003	17/12/2015
Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos	08/10/2003	19/01/2018
Ley General de Desarrollo Social	20/01/2004	26/01/2018
Ley General de Bienes Nacionales	20/05/2004	19/01/2018
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	02/08/2006	23/04/2018
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	01/02/2007	13/04/2018
Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables	24/07/2007	24/04/2018
Ley General de la Infraestructura Física Educativa	01/02/2008	19/01/2018
Ley General para el Control del Tabaco	30/05/2008	06/01/2010
Ley General de Contabilidad Gubernamental	31/12/2008	30/01/2018
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	02/01/2009	26/06/2017
Ley General de Turismo	17/06/2009	13/04/2018
Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	30/11/2010	19/01/2018
Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad	30/05/2011	17/12/2015
Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil	24/10/2011	26/01/2018

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	24/01/2012	Sin Reforma
Ley General de Cambio Climático	06/06/2012	19/01/2018
Ley General de Protección Civil	06/06/2012	19/01/2018
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos	14/06/2012	19/01/2018
Ley General de Víctimas	09/01/2013	03/01/2017
Ley General de Cultura Física y Deporte	07/06/2013	19/01/2018
Ley General del Servicio Profesional Docente	11/09/2013	19/01/2018
Ley General en Materia de Delitos Electorales	23/05/2014	19/01/2018
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	23/05/2014	27/01/2017
Ley General de Partidos Políticos	23/05/2014	13/08/2015
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	04/12/2014	09/03/2018
Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista	30/04/2015	27/05/2016
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	04/05/2015	Sin Reforma
Ley General de Responsabilidades Administrativas	18/07/2016	Sin Reforma
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	18/07/2016	Sin Reforma
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	28/11/2016	Sin Reforma
Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	26/01/2017	Sin Reforma
Ley General de Cultura y Derechos Culturales	19/06/2017	Sin Reforma
Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	26/06/2017	Sin Reforma
Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas	17/11/2017	Sin Reforma
Ley General de Comunicación Social	11/05/2018	11/05/2018
Ley General de Mejora Regulatoria	18/05/2018	18/05/2018

Elaboración propia

Al listado de leyes generales debe sumarse reformas que otorgaron facultades al Congreso para emitir leyes y códigos que son directamente nacionales, por ejemplo, el Código Nacional de Procedimientos Penales y el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Esta mudanza legal —basada en leyes

generales y códigos únicos— tiene el propósito de establecer un conjunto de disposiciones de observancia en todas las jurisdicciones y, con ello, acotar los márgenes de interpretación local con base en una regulación mucho más abigarrada y pormenorizada. Un ejemplo paradigmático de lo anterior lo ofrecen las leyes generales en materia electoral. El extinto Cofipe tenía 394 artículos, mientras que las leyes generales de partidos y de instituciones y procedimientos electorales suman 590 artículos, es decir, un marco regulatorio 49.7% más amplio.

Los poderes legislativo y ejecutivo, sobre todo, ganaron también capacidades para designar un mayor número de altos funcionarios locales y de altos funcionarios con capacidades nacionales de intervención. Asimismo, fueron reformulados o establecidos nuevos sistemas nacionales de coordinación intergubernamental, que son dirigidos desde el centro, así como un conjunto de órganos autónomos constitucionales (OCA) con capacidades nacionales de intervención en materia electoral, transparencia y acceso a la información pública, profesionalización docente, combate a la corrupción y fiscalización, entre otras áreas.

En México actualmente existen más órganos constitucionales autónomos que nunca. Las referencias constitucionales sobre la autonomía de las universidades y las demás instituciones de educación superior se introdujeron en 1980 (artículo 3º, fracción VII).³¹ Mientras que en 1992 se estableció en la Constitución que la ley instituiría tribunales de justicia agraria dotados de autonomía y plena jurisdicción (artículo 27 constitucional, fracción XIX). Pero no fue sino hasta 1992, con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que desde la Constitución misma se reguló a los órganos autónomos.³² En 1993 llegó la autonomía constitucional al Banco de México (Banxico). Lo mismo sucedió con el Instituto Electoral Federal (IFE) en 1996.

³¹ La Universidad Nacional obtuvo su estatuto de autonomía en julio de 1929, el cual quedó plasmado en 1945, mediante una ley orgánica expedida por el Congreso de la Unión, que la rige hasta la fecha.

³² Solo hasta septiembre de 1999, gracias a una nueva reforma al artículo 102 constitucional, se suprimió cualquier participación del Ejecutivo en el nombramiento del presidente de la CNDH.

Entonces, el país vivió una primera etapa en la reestructuración de la división de poderes mediante la creación de órganos autónomos al arranque de la década de 1990. Alrededor de estos años, la Constitución también reguló órganos *semiautónomos* de enorme trascendencia. Por ejemplo, al Poder Judicial quedaron integrados el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y el Tribunal Electoral (TEPJF). El primero, a cargo de la administración, vigilancia y disciplina judicial federal (con excepción de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral), se creó en 1994 con independencia técnica, de gestión y para la emisión de sus resoluciones. El segundo se estableció en 1996 como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y sus resoluciones son definitivas e inatacables. En el año 2000 fue establecida la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como un órgano integrado a la Cámara de Diputados, pero con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. En 2005 la autonomía constitucional fue otorgada al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

La metamorfosis institucional basada en organismos autónomos se engarzó con el tránsito hacia la democracia e hizo de este país un referente en la materia (Ackerman 2007: 32-33). Además, en la primera mitad de la administración del priista Enrique Peña Nieto (diciembre de 2012 a julio de 2015) se dio un nuevo *boom* en el establecimiento de órganos autónomos, en buena medida por las reformas ligadas al llamado Pacto por México (Castellanos Hernández, 2015; Gebara Farah, 2014; Martínez Robledos, 2015)

En marzo de 2013 adquirió autonomía constitucional el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como parte de la reforma constitucional en materia educativa. Esta fue la primera reforma ligada al Pacto por México. Su procesamiento es elocuente respecto a la fuerza legislativa de la coalición reformista formada por PAN, PRI y PRD. Solo diez días transcurrieron entre la recepción de la iniciativa presidencial y su aprobación en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Los tres partidos conjuntaban entonces 430 de 500 diputados (86% del total) y 112 de los 128 senadores (88% del total).

En junio del mismo año, se sumaron a la lista de órganos constitucionales autónomos la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), ambos como parte de la reforma constitucional de telecomunicaciones, igualmente aprobada por una coalición prácticamente consensual.

En diciembre de 2013, con la reforma energética, se crean los primeros “órganos reguladores coordinados” dentro de la estructura del poder Ejecutivo: las Comisiones Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Reguladora de Energía (CRE). En febrero de 2014, el órgano responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública no solo adquiere autonomía constitucional, sino transmuta de federal (IFAI) a nacional (INAI). Esto último sucede también con el órgano electoral (de IFE a INE), a raíz de la reforma político-electoral promulgada la misma fecha. Entre las múltiples modificaciones de esta extensa reforma se otorga autonomía constitucional tanto al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que había sido creado en el año 2006 por mandato de la Ley General de Desarrollo Social y que estaba sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, como al órgano de persecución e investigación de los delitos: la Procuraduría General de la República (PGR) reconvertida en Fiscalía autónoma e independiente del Poder Ejecutivo (FGR).³³ Por si fuese poco, la ASF amplió sus facultades tanto con la reforma en materia de disciplina financiera como con la reforma que crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), ambas en vigor desde los últimos días de mayo de 2015. Con esta última reforma, además, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) fue dotado de “plena

³³ Además, la Fiscalía General contará, al menos, con fiscalías especializadas: una en delitos electorales, otra en combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados podrán ser objetados por mayoría calificada en el Senado. Cabe aclarar que la nueva Fiscalía General será una realidad, según el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma, una vez que se encuentren en vigor las normas secundarias necesarias y, al tiempo, que el Congreso realice la “declaratoria expresa de entrada en vigor” de su autonomía constitucional; el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria, quedará designado Fiscal General de la República. Este último punto, sin embargo, se busca eliminar por los legisladores de oposición e incluso el ejecutivo federal presentó una iniciativa para reformar primero el artículo 102 constitucional y los transitorios decimosexto y decimoctavo con el fin de eliminar el “pase automático” del titular de la PGR a la FGR.

autonomía para dictar sus fallos” y se ampliaron sus facultades. Además, al SNA fue agregado el Comité de Participación Ciudadana (CPC), un ente que no representa a alguna entidad de gobierno o a los poderes públicos, sino que es integrado enteramente por hombres y mujeres que acuden en calidad de ciudadanos. El presidente del CPC ocupa una de las siete sillas del Comité Coordinador, cabeza del SNA.

Cuadro 16. Órganos constitucionales autónomos y semiautónomos en México

Año de obtención de autonomía constitucional	Nombre de la Institución tras obtener la autonomía constitucional.	Estatus actual	Estatus previo
1992	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Órgano autónomo	Órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación
1993	Banco de México (BM)	Órgano autónomo	Organismo público descentralizado del Gobierno Federal desde 1982
1994	Instituto Electoral Federal (IFE)	Órgano autónomo	Sus funciones eran realizadas por la Comisión Federal Electoral, órgano de la Secretaría de Gobernación
1999	Consejo de la Judicatura Federal (CJF)	Órgano semiautónomo	Desde su creación ha sido parte del Poder judicial de la Federación
1996	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	Órgano semiautónomo. Máxima autoridad jurisdiccional en la materia	Órgano autónomo jurisdiccional creado en 1990 como Tribunal Electoral Federal. Hasta entonces prevaleció el sistema de autocalificación electoral (Colegios Electorales de Cámara de Diputados y de Senado de la República)
2000	Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Órgano semiautónomo	Algunas de sus funciones eran realizadas, desde 1978, por la Contaduría Mayor de Hacienda, concebida como órgano técnico de la Cámara de Diputados
2006	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)	Órgano autónomo	Órgano desconcentrado de la Secretaría de

			Hacienda y Crédito Público
2013	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Órgano autónomo	Órgano descentralizado de la Secretaría de Educación Pública desde su creación hasta la reforma constitucional de 2013
2013	Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)	Órgano autónomo	Funcionaba bajo el nombre de "Comisión Federal de Telecomunicaciones" como órgano descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
2013	Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)	Órgano autónomo	Funcionaba bajo el nombre de Comisión Federal de Competencia, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía
2014	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	Órgano autónomo	Existía desde 2002, bajo el nombre de Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, aunque como órgano descentralizado de la Administración Pública
	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)	Órgano autónomo	Sus funciones se encontraban repartidas en áreas de la Secretaría de Desarrollo Social
2014	Fiscalía General de la República (FGR)	Órgano autónomo	La Procuraduría General de la República se encarga aún de las actividades que la Fiscalía resolverá. Su titular era designado por el jefe del Ejecutivo y ratificado por el Senado

2015	Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)	Órgano autónomo	Antes de su autonomía, existía ya bajo el mismo nombre desde la reforma del año 2000; su antecedente fue el Tribunal Federal Fiscal, el cual, órgano desconcentrado de la Administración Federal desde la ley orgánica de 1978
-------------	--	-----------------	--

Elaboración propia. Con base en: Constitución Política. Reforma por artículo. URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Aunque sus objetivos sean otros, diversos OCA en México ganaron competencias para acotar márgenes de acción de las autoridades locales, lo mismo en materia electoral que en acceso a la información pública, manejo presupuestal, deuda pública y fiscalización, entre otras materias. Cabe destacar algunos de los más relevantes cambios.

La reforma constitucional en materia político-electoral, promulgada el 10 de febrero de 2014, implicó modificar 31 artículos de la Carta Magna —junto a 21 artículos transitorios—, es decir, contiene transformaciones de muy diverso origen y profundidad. Además, en las negociaciones interpartidistas se diluyeron algunas de sus pretensiones originales, como sucedió con la recentralización electoral, que terminó en un *híbrido* o en un *modelo* intermedio.

El nuevo órgano administrativo nacional no sustituyó a sus similares en los estados —como proponía originalmente la oposición panista y perredista— sino que se mantuvieron los organismos electorales estatales, pero aminorados y subordinados al Instituto Nacional Electoral (INE). Según el artículo 41 constitucional, las elecciones estatales y municipales están a cargo de organismos públicos locales (OPLES), que ejercen entre otras funciones: preparación de la jornada electoral, impresión de documentos y producción de materiales electorales. Pero en los procesos electorales federales y locales, se establece que al INE corresponde, entre otras cosas, la capacitación electoral, la

ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.

La tensión y el traslape entre el INE y los nuevos organismos públicos locales se exagera al darle al primero la facultad de asumir, “mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten”, la organización de procesos electorales locales. Por si fuese poco, “en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General”, el INE “podrá”: 1) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales; 2) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base —la capacitación electoral, la geografía electoral, el padrón y las listas nominales, la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las mesas directivas, los resultados preliminares, los conteos rápidos, la regulación de las encuestas y de la observación, la confección de los documentos y materiales, la fiscalización—, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, y 3) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

El INE tiene la responsabilidad de designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales. Esta medida representa amputar una facultad a los congresos estatales.

La acumulación de responsabilidades en el INE es notoria. Porque, asimismo, el Instituto tiene a su cargo cuando menos otras dos tareas importantes: la marcha del nuevo Servicio Profesional Electoral Nacional, que aglutina a los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral; así como la organización de elecciones para la renovación de autoridades partidarias, a petición de los propios partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas.

La reforma constitucional motivó también la expedición de cuatro nuevas leyes generales que reemplazaron al viejo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).³⁴ Estas nuevas leyes generales — de Instituciones y Procedimientos Electorales, de Partidos Políticos, de Delitos Electorales y del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral— significaron establecer un conjunto de disposiciones de observancia en los ámbitos federal, estatal y municipal.³⁵ En otros términos, que la mudanza normativa tiene por objeto centralizar y acotar los márgenes de interpretación local con base en una regulación mucho más pormenorizada.

Más allá de sus particularidades legales, este cambio está lejos la recentralización en sentido estricto, es decir, la organización electoral no se colocó en la esfera del ejecutivo federal, como sucedía en México hasta principios de la década de 1990. En contraste, esta nueva recentralización ofrece mayores capacidades de intervención subnacional a un organismo público autónomo que, a su vez, es integrado por la Cámara de Diputados del Congreso federal.

La tendencia hacia el acotamiento de las facultades subnacionales en materia de transparencia es visible. En 2007 se hizo una reforma para la *homogeneización* de las 33 leyes de transparencia y acceso a la información aprobadas desde el 2001 (32 de las entidades federativas y una federal), mediante una adición al artículo sexto constitucional. Esta modificación constitucional se hizo cargo de las diferencias entre el ordenamiento federal y algunos ordenamientos estatales.

En elecciones, transparencia y muchas otras materias, la creación de leyes generales tiene el objeto de reducir márgenes de discrecionalidad de los que

³⁴ También se emprendieron modificaciones en las leyes Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

³⁵ Las leyes generales, de acuerdo con la Suprema Corte, “pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado mexicano...” VÉASE Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Tesis aislada. Núm. VII/2007”, *Semanario Judicial de la Federación*, abril de 2007, <<http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/web/reformas/tallerNarcomenudeo/TesisLeyesGenerales.pdf>>.

gozan buena parte de los ejecutivos estatales. La “imaginación” de las legislaturas subnacionales frecuentemente significa un detrimento de los derechos ciudadanos. Así sucedía en transparencia y acceso a la información pública (Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, 2013). Una ley general, en ese sentido, se establece como un *piso común* o un estándar en la calidad de los ordenamientos locales.

La reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, entre otras cuestiones, facultó al Congreso federal para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno y para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal y que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. Además, de acuerdo con la reforma, las constituciones de las entidades federativas deben establecer organismos autónomos de garantizar el derecho a la información y protección de datos personales, conforme a lo establecido en el artículo sexto constitucional y la ley general emitida por el Congreso de la Unión (artículos 116 y 122 constitucionales).

En su calidad de órgano autónomo y nacional, el INAI podrá ejercer —cuando así lo apruebe una mayoría de sus comisionados, de oficio o a petición de los órganos garantes locales— la facultad de atracción para conocer los recursos de revisión pendientes de resolución por parte de los órganos locales que, por su interés y trascendencia, así lo ameriten (el propio INAI establecerá mecanismos para identificar los recursos que conlleven un interés y trascendencia). La resolución del INAI será definitiva e inatacable.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene más capacidades que nunca para vigilar el ejercicio presupuestal de entidades y municipios. Pero el recorrido no ha sido sencillo ni está acabado.

La ASF nació el 1 de enero del año 2000 gracias al acuerdo pluripartidista en la inédita LVII Legislatura (1997-2000), cuando por primera vez el partido gobernante adoleció de mayoría en la Cámara de Diputados.³⁶ Desde su nacimiento hasta la fecha conserva el mismo *estatus*: órgano de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones (artículo 79 constitucional). Desde entonces, además, se le encargó fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.³⁷

La tarea de vigilancia local tiene enorme relevancia. En primer lugar, porque las transferencias presupuestales de la federación a los gobiernos locales — denominadas gasto federalizado— es de proporciones inmensas: 1.7 billones de pesos en el año 2015, cifra equivalente al 34.9% del gasto neto total federal. En este mismo ejercicio, el 63.3% del gasto federalizado (1.1 billones de pesos) correspondió a gasto programable o transferencias condicionadas en su destino, mientras que el 36.7% (629 mil millones de pesos) correspondió a gasto no programable o participaciones federales, que son recursos no condicionados en su aplicación (ASF, 2017: 85).

Hasta ahora, la ASF solo ha tenido facultades para fiscalizar las transferencias condicionadas. La reforma que estableció el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) significó un paso adelante, ya que le otorgó a la ASF también la capacidad de fiscalizar, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales, entre otras cuestiones.³⁸

³⁶ La reforma constitucional fue publicada en el Diario Oficial el 30 de julio de 1999. El artículo segundo transitorio señaló que la entidad de fiscalización superior de la Federación iniciaría sus funciones el 1 de enero del año 2000, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

³⁷ Aquí se incluyen también las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

³⁸ La fiscalización superior presenta modificaciones importantes, ya que la reforma al artículo 79 constitucional significó eliminar los principios de anualidad y posteridad, además que otorgó a la ASF LA facultad para fiscalizar los ejercicios en curso y anteriores, entre otras cuestiones. Una comparación sintética de las viejas y nuevas facultades se encuentra en Auditoría Superior de la Federación (2017: 36-37)

Dicho diferente, una de las mayores novedades de la Cuenta Pública 2016 será la fiscalización de todo el gasto federalizado. El órgano de fiscalización federal ya no tiene barreras para fiscalizar la enorme proporción de los ingresos de los gobiernos subnacionales debido a la crónica dependencia presupuestal de los gobiernos subnacionales frente a la Federación, ya que este porcentaje alcanza alrededor del 90% en promedio para las entidades federativas, mientras que para los municipios el porcentaje va del 65 al 90% o más en los casos con mayor grado de marginación (ASF, 2017: 85).

La fiscalización del gasto federalizado realizada por la Auditoría ha sufrido cambios importantes a lo largo del tiempo. De entrada, es notorio un salto cuantitativo en el número de auditorías. Durante el primer lustro, es decir, en la revisión de las cuentas públicas del 2000 al 2005, la ASF practicó un total de 674 auditorías relativas a recursos ejercidos por estados y municipios (Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2006: 184). Mientras que en la revisión de la Cuenta Pública 2015 se realizaron 1 184 auditorías en el mismo renglón. De hecho, en el gasto federalizado se concentra el número de auditorías individuales aplicadas a la Cuenta Pública 2015: 72% del total.

La fiscalización del gasto federalizado ha enfrentado resistencias de algunos sujetos de fiscalización. El caso más sonado es, quizá, el del gobernador de Oaxaca, José Murat (1998-2004), quien bloqueó que la ASF practicara auditorías a las transferencias federales (Ramo 33) en la revisión de la Cuenta Pública 2002. Y no fue sino hasta mayo de 2007 que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró procedente y fundada la controversia constitucional interpuesta por la Cámara de Diputados y declaró la invalidez de la negativa de los poderes Ejecutivo y Legislativo de Oaxaca.

El ente fiscalizador federal, por otro lado, contaba con escasos recursos para revisar el gasto federalizado. Solo hasta 2006 comenzó a operar el Programa para la Fiscalización Superior del Gasto Federalizado. Por otro lado, del año 2000 al 2007 la ASF se dedicó a establecer “convenios de coordinación” con las legislaturas y los órganos de fiscalización locales (Figueroa Neri, 2009: 43). Hoy, al menos en este rubro, el panorama es muy distinto. Para la fiscalización de la Cuenta Pública 2014,

la ASF “determinó” que las auditorías del gasto federalizado que en ejercicios anteriores eran solicitadas a las entidades locales de fiscalización se sustituyeran por auditorías “coordinadas”; es decir, revisiones conjuntas, pero de conformidad con el marco que rige al órgano de fiscalización federal; asimismo, el proceso de seguimiento de las observaciones y las acciones promovidas en el ámbito local son responsabilidad de la ASF (ASF, 2016: 6).

La ASF no solo fiscaliza el gasto federalizado, sino se ha encargado de documentar la (malas) características estructurales en las administraciones públicas de todos los niveles de gobierno. Esta tarea no solo muestra una institución proactiva sino, acaso más relevante, permite contar con un diagnóstico serio, fundado y de primera mano en la gestión de los gobiernos mexicanos.³⁹

Las labores de la ASF no solo han redundado en beneficios cuantificable a través de los recursos recuperados como resultado de la fiscalización de las cuentas públicas, sino que constituyen insumos invaluable para el debate público, el seguimiento social de la acción de gobierno y el tratamiento de cambios normativos y reasignaciones presupuestales. Además, la ASF impulsa la consolidación de las entidades locales de fiscalización a través del respaldo de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental y el Sistema Nacional de Fiscalización.

³⁹ A partir de las observaciones efectuadas en las auditorías practicadas al gasto federalizado, la ASF identificó cinco problemas en este renglón presupuestal, a saber: 1) Elevada incidencia y recurrencia de irregularidades determinadas en las auditorías practicadas; 2) Subejercicios elevados y recurrentes; 3) Transparencia insuficiente en la gestión de los recursos; 4) Limitado avance del Sistema de Evaluación del Desempeño del gasto federalizado; y 5) Insuficiente participación social en la gestión, vigilancia y seguimiento de los fondos y programas del gasto federalizado. La ASF identificó también algunas causas que ayudan a entender mejor la persistencia de dichos problemas: 1) La autonomía limitada de las entidades fiscalizadoras locales, lo mismo por insuficiencia presupuestaria que por una elevada rotación de personal y la influencia de los gobernadores en la selección y permanencia de los titulares de las entidades fiscalizadoras locales; 2) La debilidad financiera subnacional que, entre otras cuestiones, propicia la utilización de los recursos federales para fines distintos a los aprobados; 3) Las deficiencias institucionales locales (técnicas, administrativas, normativas), por ejemplo, los sistemas municipales y estatales de control interno; 4) La normatividad deficiente o sin aplicación en los fondos o programas del gasto federalizado; y 5) El reintegro de los recursos observador por la ASF a las cuentas de los fondos y programas, y no a la Tesorería de la Federación como establece la normatividad (ASF, 2017: 86-111).

Sin embargo, las labores de la ASF han tenido alcances limitados. Esto puede explicarse por distintas razones. Primera, las debilidades institucionales en todos los niveles de gobierno, muchas veces identificadas puntualmente por la Auditoría. Segunda, el escaso compromiso por parte de los titulares de los poderes de la Unión, los gobernadores, los presidentes municipales y los titulares de los entes públicos en general, no solo con la implementación de sistemas de control en el uso de los recursos públicos sino con la observancia y aplicación de la legalidad. Tercero, los informes de fiscalización de las cuentas públicas han tenido escasa repercusión para la toma de decisiones legislativas y políticas. Sin duda, las labores de la ASF tendrían mayor repercusión con el acompañamiento del resto de las instituciones, comenzando por el Legislativo en sus labores de discusión y aprobación del paquete presupuestal de la Federación. Cuarto, son escasas las sanciones derivadas de la fiscalización de la cuenta pública. La ASF interpone denuncias administrativas y penales que, en la mayoría de los casos, adolecen de consecuencias. Por ejemplo, la Procuraduría General de la República (PGR) solo ha consignado cuatro sentencias ante denuncias presentadas por la ASF en las últimas dos décadas, esto significa que solo el 0.5% de las denuncias llegaron a la etapa de sentencia judicial (Herrera, 2017).

La reforma constitucional que establece el Sistema Nacional Anticorrupción representa un importante cambio institucional no solo en fiscalización sino en el acceso a la información pública, las responsabilidades de los servidores públicos y el combate a la corrupción. Empero, a partir de 2016 la fiscalización de la cuenta pública se hará bajo nuevas reglas y todo el gasto federalizado puede ser revisado por el órgano federal. Adicionalmente, la reforma en materia de disciplina financiera que fue promulgada el 26 de mayo de 2015 otorgó a la ASF nuevas facultades para fiscalizar el destino y el ejercicio de los recursos derivados de empréstitos contraídos por los gobiernos locales con garantía de la Federación (artículo 79, fracción I).⁴⁰

⁴⁰ Además, el artículo 79 constitucional señala que la ASF fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los

Las nuevas facultades de la ASF para la vigilancia del ejercicio del gasto de los gobiernos locales abren indican la apertura de una nueva etapa no solo en la vida de la institución, sino en la marcha de los asuntos públicos en el país.

4.3. Recentralización para la *guerra*: ¿hasta dónde, hasta cuándo?

La recentralización en seguridad pública basada en la intervención policiaco-militar en entidades federativas y municipios, bajo el mando del ejecutivo federal, es presentada también como una solución a la *visibilísima* debilidad institucional local, al menos este es el diagnóstico con el que las autoridades locales no solo aprueban, sino demandan la intervención federal.

Los gobernadores claman (casi siempre) auxilio federal ante la virulencia delincuenciales. De hecho, la “crisis” local se convirtió en el punto de quiebre para la guerra contra el crimen organizado y la recentralización en materia de seguridad pública. El presidente Felipe Calderón señaló en funciones que fue el mismo gobernador Lázaro Cárdenas Batel quien le advirtió primeramente sobre la penetración del *narco* en el tejido social e institucional de la entidad: “Lo que determina la acción fueron mis conversaciones con Lázaro Cárdenas, entonces gobernador de Michoacán. Él es la primera persona que me describe la dimensión del problema en nuestro estado” (Beltrán del Río, 2011).

Con esa justificación, desde las primeras semanas del gobierno de Felipe Calderón el paisaje cambió radicalmente en estados del norte, franjas del centro y porciones del sur de la República. Lo que durante décadas fue excepción — conflictividad *localizada* en ciudades, regiones, entidades— se convirtió en regla *por necesidad ineludible*: el patrullaje en ciudades y pueblos, caminos rurales y autopistas, de efectivos de la Policía Federal y destacamentos del Ejército y la Marina encargados de “garantizar la seguridad de la población” y “recuperar” territorios en manos de grupos delincuenciales. Movilización extraordinaria que encontró su primera y última justificación en una realidad insoslayable: las

procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

autoridades civiles habían sido rebasadas, lo mismo en el ámbito estatal —debilidad de las instancias de seguridad, corrupción e ineptitud policiaca, incompetencia de procuradurías y agentes ministeriales— que en los ayuntamientos —la frágil condición de las policías municipales para enfrentar el poder armado y corruptor de las organizaciones criminales.

En el contexto de la lucha contra el crimen organizado y los cárteles del narcotráfico, las autoridades federales en México han ganado mayores competencias, prerrogativas y recursos, en detrimento de la autonomía de las autoridades locales, por medio de la intervención policiaco-militar de fuerzas federales en distintos estados y municipios, la designación de altos funcionarios locales de seguridad y justicia vinculados con los operadores federales del aparato de gobierno y la expedición de reformas constitucionales y legales (una de sus culminaciones fue la Ley de Seguridad Interior expedida en diciembre de 2017 y declarada inconstitucional por la Corte a finales de 2018).

En el arreglo normativo mexicano participan en diversas modalidades la federación, los estados y los municipios, aunque los poderes centrales —ejecutivo y legislativo— llevan la batuta. Para empezar, la legislatura federal se hizo de la facultad de expedir las leyes que establecen las bases de coordinación en sus aspectos procedimentales.⁴¹ Pero, acaso más importante, la intervención de las fuerzas federales —incluidas las corporaciones militares— se mantiene como el *pilar* de la estrategia contra el crimen organizado y el principal refuerzo para el resguardo de la seguridad pública en muchas entidades y municipios del país.

Los operativos de *apoyo* a gobiernos estatales y municipales para enfrentar al crimen organizado ligado al narcotráfico y contrarrestar la inseguridad pública son realizados por fuerzas federales, bajo el mando del ejecutivo, desde el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006). Sin embargo, estos operativos entraron a una etapa cualitativamente distinta cuando el presidente Felipe Calderón (2006-2012) lanzó al arranque de su administración una ofensiva frontal contra la

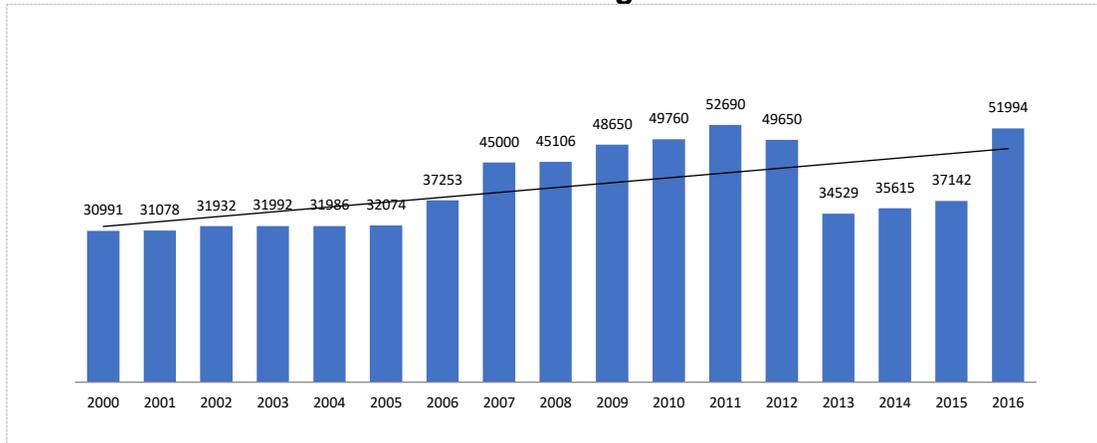
⁴¹ Así, en enero de 2009 se promulgó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), que regula la coordinación de las tres instancias de gobierno encargadas de la seguridad pública, la profesionalización de policías y agentes, la conformación de bases de información y la uniformidad de los sistemas de reclutamiento y control de confianza, entre otras cuestiones.

delincuencia organizada, misma que, con menor realce desde los espacios de gobierno, se mantiene en sus términos, sobre todo si se considera el uso de las Fuerzas Armadas.

Las fuerzas armadas participan de forma regular en el combate al narcotráfico al menos desde la década de 1940, pero este rol se hizo más visible desde la década de 1980, cuando el fenómeno delictivo se convierte, según el presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), en “una amenaza para la seguridad nacional”. Algunas estimaciones señalan que en la década de 1990 estuvieron asignados al combate al narcotráfico entre 20 mil y 30 mil militares (Benítez Manaut, 2005). En el año 2000, estaban asignados a tareas de apoyo a la seguridad pública y reducción de los índices de violencia en el país, 30 mil 991 soldados (en promedio mensual). Esta cifra se mantuvo relativamente estable hasta 2006. Pero un crecimiento importante se observa en 2007. Al principio de la administración federal en curso (2012-2018) disminuyó ligeramente la cantidad de elementos militares desplegados en el territorio nacional. Sin embargo, el gobierno federal volvió a desplegar en 2016 un número importante de elementos militares en estados y municipios. En síntesis, entre el año 2000 y el año 2016, con un repunte a partir de 2007, se tiene un crecimiento de poco más del 65% en el número de soldados (30 mil 991 contra 51 mil 994) desplegados en labores de combate al crimen organizado y resguardo la seguridad pública a lo largo y ancho del país.⁴²

⁴² Un incremento similar parece que sucede con los marinos, aunque aquí las cifras son brumosas. La Secretaría de Marina señaló expresamente que adolece de “expresión documental” sobre la cantidad de elementos de la institución en operativos o cualquier acción de apoyo a estados y municipios en tareas de seguridad pública y combate al crimen organizado, correspondiente al periodo del 2000 al 2010. Mientras que del periodo 2011-2016 reporta un “promedio” anual de 7 mil 181 elementos desplegados en apoyo a tareas de seguridad pública en 23 entidades federativas del país. Secretaría de Marina, Respuesta a solicitud de acceso a la información, Folio 0001300006517, 20 de febrero, 2017.

Gráfico 19. Soldados en labores de seguridad en México: 2000-2016



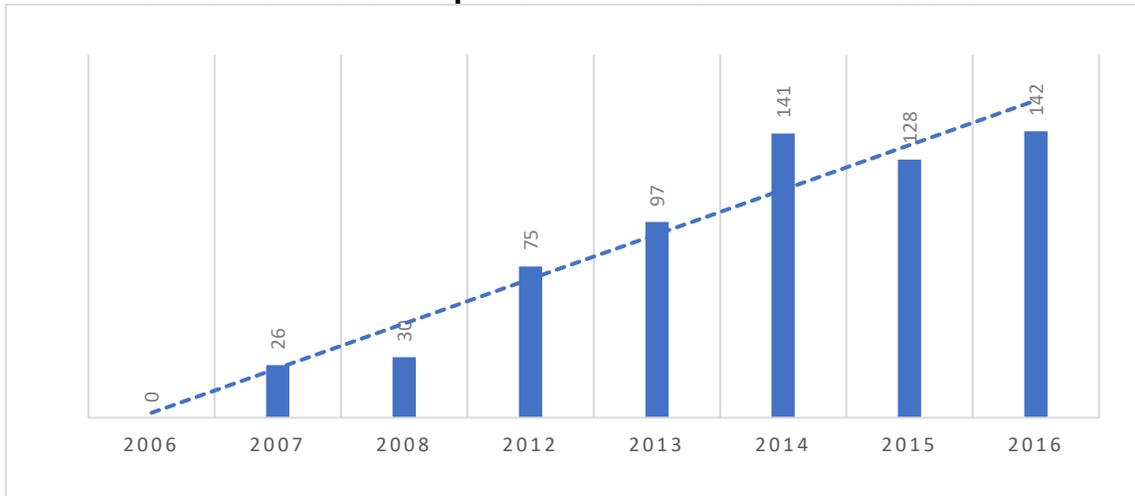
Elaboración propia con base en: Secretaría de la Defensa Nacional, Respuesta a solicitud de acceso a la información, Folio 0000700017017, 8 de febrero, 2017.

La militarización de la seguridad pública tiene su historia en México, pero nunca como desde 2006 fueron tantos elementos de las fuerzas armadas asignados a cumplir, a ras de suelo, labores preventivas, investigadoras y punitivas en contra del crimen organizado. Esta movilización extraordinaria encontró su primera y última justificación en una realidad insoslayable: las autoridades civiles habían sido rebasadas, lo mismo en el ámbito estatal —debilidad de las instancias de seguridad, corrupción e ineptitud policiaca, incompetencia de procuradurías y agentes ministeriales— que en los ayuntamientos —la frágil condición de las policías municipales para enfrentar el poder armado y corruptor de las organizaciones criminales.

Otro signo de la militarización del país es el establecimiento de *bases de operaciones mixtas* del ejército mexicano, es decir, instalaciones físicas para unidades militares destinadas a trabajar en seguridad pública con policías locales.⁴³

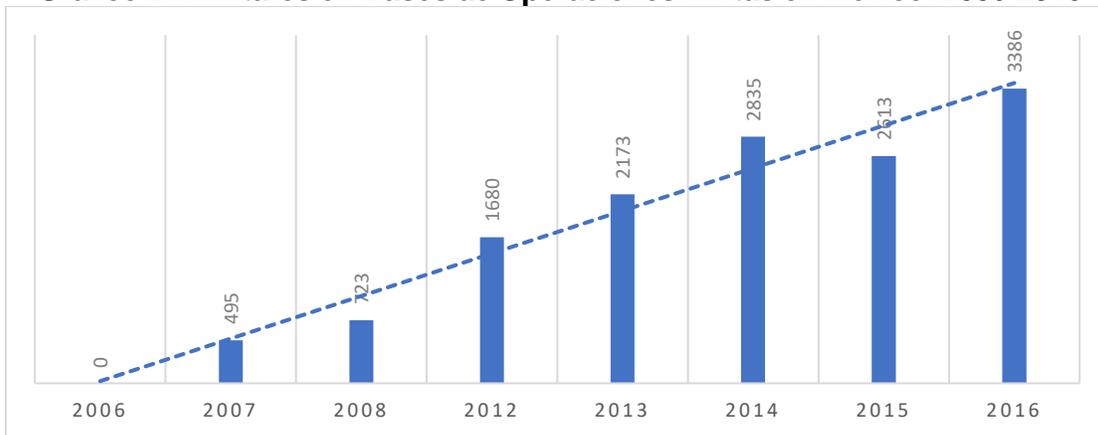
⁴³ Al concluir la administración federal anterior (noviembre de 2012), la Secretaría de la Defensa (SEDENA) reportó 75 bases de operaciones mixtas en el país. En 2006 no existía ninguna de estas bases, mismas que han pasado de ser 75 en 2012 a 142 en 2016. A las bases fueron asignados mil 680 militares fijos en 2012 y en 2016 fueron 3 mil 386 elementos. Al terminar el gobierno de Felipe Calderón, el Ejército tenía “bases mixtas” en 19 entidades, mientras que en 2016 tenía bases en 23 entidades. Guerrero contabilizaba el mayor número de bases mixtas, con 28. Le seguía el Estado de México con 24. Ambas entidades juntas tenían, en 2016, el 36% de las “bases mixtas” del país.

Gráfico 20. Bases de Operaciones Mixtas en México: 2006-2016



Elaboración propia con base en Sedena, Informe de labores (años 2007 a 2016)

Gráfico 21. Militares en Bases de Operaciones Mixtas en México: 2006-2016



Elaboración propia con base en Sedena, Informes de labores (años 2007 a 2016)

Una cuestión de relevancia para el federalismo es que a partir de la “guerra” contra el narcotráfico lanzada por el presidente Felipe Calderón surgieron un par de elementos novedosos en torno a la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública en municipios y entidades. En primer lugar, *las operaciones militares dejaron de tener plazos perentorios*. A diferencia de operaciones federales anteriores, donde la misión estaba acotada y de corto plazo —excluyendo las campañas de erradicación de enervantes—, desde 2006 la incursión permanente de militares en estados y municipios sustituyó el desarrollo de operativos precisos, acotados y limitados en el tiempo. En segundo término, *las Fuerzas Armadas*

sustituyeron a corporaciones policiacas estatales y municipales en diversos puntos del país, convirtiéndose *de facto* en responsables de la seguridad, y no solo en elementos de apoyo (Hope, 2016). Sin rescindir formalmente su autoridad, en los hechos las fuerzas federales han desplazado a las policías municipales y estatales en las tareas de combate al crimen y resguardo de la seguridad pública.⁴⁴

La “militarización” en México debe matizarse, ya que en lo fundamental es un fenómeno presidencialista; hasta ahora, el proceso de democratización no ha modificado el punto toral de las relaciones cívico-militares: la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder presidencial. Las instituciones armadas se han mantenido siempre disciplinadas —*Siempre leales* reza el lema de la Secretaría de la Defensa Nacional— hacia los mandos civiles o, mejor dicho, hacia su jefe supremo: el presidente de la República. Además, el mando del presidente sobre las Fuerzas Armadas se ejerce sin mayor contrapeso, por ejemplo, por parte del Poder Legislativo respecto a su funcionamiento interno y externo.

La intervención en seguridad pública le supone márgenes de acción discrecional al ejecutivo federal, mismos que, eventualmente, quedan para ser explotados por los funcionarios gubernamentales del centro; por ejemplo, mediante el uso estratégico de la aplicación de la ley y la administración de la violencia, en lugar de reprimirla. Más concretamente, el gobierno federal está en posibilidades de desarrollar intervenciones policiaco-militares de tipo cooperativo en regiones donde gobierna el partido del presidente y a negar asistencia efectiva en regiones gobernadas por sus enemigos políticos, para después culparlos de la violencia criminal dentro de relaciones intergubernamentales conflictivas (Trejo & Ley, 2016). No obstante, la sustitución militar de las policías subnacionales se asume, al menos en el discurso, como una condición agravante o de *protagonismo involuntario* para el gobierno federal. Entre otros, el secretario de Gobernación federal, Miguel Ángel Osorio Chong, lo dijo con todas sus letras: “...no pueden estar nuestras Fuerzas Armadas ni la Policía Federal teniendo la acción o responsabilidad

⁴⁴ Existen versiones periodísticas sobre intervenciones e inspecciones extraordinarias a procuradurías de justicia estatales por parte del personal militar, es decir, los elementos castrenses no solo estarían desplazando a los cuerpos policiacos locales, sino a instituciones estatales de procuración de justicia (Véase Musacchio, 2017).

que le toca a la autoridad local o municipal [en materia de seguridad pública]” (Baranda, 2016).

Más aún, señales de hartazgo militar por la sustitución de autoridades policiales de entidades y municipios ha sido expresadas en diversas ocasiones por los altos mandos castrenses. Además de la incapacidad de las policías locales, los altos mandos militares se quejan, desde la administración federal anterior 2006-2012, de la carencia de un marco jurídico adecuado para desempeñar tareas de seguridad pública, o al menos que no ha sido zanjada la discusión (o contradicción) al respecto.

En México existe una serie de disposiciones constitucionales y legales para cubrir el despliegue de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública, así como una tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida en marzo de 2000.⁴⁵ Pero es inexistente un procedimiento legal o una reglamentación específica que señale los límites que pueda y deba tener el Ejército en materias de índole propiamente policiaca y resguardo de la seguridad pública. Este es un clamor de las propias fuerzas armadas, expresado frecuente y enérgicamente por sus mandos más altos en los últimos años. Particularmente, falta la integración del concepto de “seguridad interior” en la legislación relativa a la seguridad nacional, donde no se contempla ni desarrolla, aunque aquel se encuentra en la Constitución. A lo anterior busco responder la Ley de Seguridad Interior (LSI) que fue aprobada con los votos del gobernante Partido de la Revolución Institucional (PRI) y sus aliados de diversos partidos el 15 de diciembre de 2017, tras un complejo procesamiento legislativo que se remonta por lo menos al año 2009⁴⁶

⁴⁵ La fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a “disponer de la totalidad de la Fuerza Armada [...] para la seguridad interior”. Aunque la misma Constitución General limita la actuación del instituto armado en las calles: “En tiempos de paz —dice el artículo 129—, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

⁴⁶ El 23 de abril de aquel año, el presidente Felipe Calderón presentó ante el Senado de la República una iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional que incluía, entre otros elementos, las causas y procedimientos para que el titular del Ejecutivo federal dispusiera de las Fuerzas Armadas en labores de *seguridad interior*. Para sorpresa de nadie, las iniciativas de reforma que se discutieron en ambas cámaras del Congreso para regular la actuación de las fuerzas armadas en materia de seguridad interior compartían un diagnóstico similar: existe una incapacidad por parte de las autoridades locales para hacer frente al crimen organizado y las amenazas contra

y que en esta legislatura culminó tras poco más de un año de discusión y entre expresiones de desacuerdo no solo de la oposición partidista, sino de activistas, académicos, organismos empresariales, órganos constitucionales autónomos de protección de los derechos humanos (CNDH), transparencia y acceso a la información (INAI) y elecciones (INE) e incluso el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH).

En cualquier caso, la intervención del gobierno federal en entidades y municipios suele tener sustento legal mediante acuerdos realizados entre el gobierno federal y las autoridades estatales y/o municipales. Un ejemplo lo constituye el Acuerdo para el Apoyo Federal para la Seguridad en Michoacán, suscrito en enero de 2014, “a petición expresa y formal del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán y debido a la insuficiencia de instrumentos eficaces para hacer frente a la crisis de inseguridad en esta región y también en otras regiones del estado” (Segob, 2014a).

De manera paralela a la firma del acuerdo anterior, mediante decreto presidencial fue creada la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral del Estado —a cargo de Alfredo Castillo Cervantes, un hombre de confianza del presidente de la República—, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación cuyo propósito expreso fue, según el artículo 4 del decreto, “ejercer la coordinación de todas las autoridades federales para el restablecimiento del orden y la seguridad en el Estado de Michoacán y su desarrollo integral, bajo un enfoque amplio que abarque los aspectos políticos, sociales, económicos y de seguridad pública de dicha entidad federativa” (Presidencia de la República, 2014). Este Comisión, que desapareció en septiembre de 2015, supuso una mayor intervención en el estado por parte del ejecutivo federal.

En fórmulas similares, aunque menos evidentes, en el Estado de México y Tamaulipas el ejecutivo federal —encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto— intervino en el nombramiento de altos funcionarios estatales encargados de

la seguridad interior; en consecuencia, las iniciativas señalaban el objetivo de dotar de “certeza y seguridad jurídica” a las Fuerzas Federales, incluidas las Fuerzas Armadas, en el combate a la delincuencia y la inseguridad pública (Palazuelos, 2017).

la seguridad. En abril de 2014, en el Estado de México se nombró secretario de Seguridad Ciudadana a Damián Canales, un funcionario cercano al entonces secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong.⁴⁷

En Tamaulipas, en un nuevo “replanteamiento” de la estrategia federal, en mayo de 2014 se segmentó el estado en cuatro zonas donde se dispuso, por un lado, la presencia de mandos especiales a cargo de las secretarías de la Defensa y Marina; por otro lado, la instalación de cuatro fiscalías regionales de la PGR, una en cada zona, “para atender e investigar los delitos con mayor efectividad” (Segob, 2014b) Pero no solo los “mandos especiales” de Defensa y Marina se colocaron al frente de la operación territorial, sino que se plantearon una serie de transformaciones en las instancias del estado, a saber: 1) La participación de la Sedena en capacitación, evaluación y adiestramiento de la Policía Estatal Acreditada; 2) todo el personal de la Policía Ministerial del estado fue removido y, en paralelo, se planteó el arranque de cursos de capacitación y adiestramiento por parte de las dependencias federales en materia de seguridad; mientras ello sucedía, se dijo entonces, sus funciones serán suplidas por elementos de la División de Investigación y de Despliegue de la Policía Federal; y 3) el Centro de Comunicaciones, Computo, Control y Comando del estado (C-4) sufrió una “reestructuración total”; Defensa Nacional asumirá de manera inmediata su operación, “en lo que se desarrollan las capacidades locales plenas” (Segob, 2014c).

En similar tenor, es sabido que muchos de los mandos de los cuerpos policiacos —estatales y municipales— se encuentran en manos de militares o exmilitares. En este renglón las cuentas son más difíciles de obtener, pero hacia finales de la administración de Felipe Calderón, el General de División y entonces diputado federal, Raúl Macías Sandoval (PRI), estimaba que en estos casos estaba “más del 50%” de los mandos policiacos en todo el país (Carvalho, 2012). La recentralización en seguridad pública es una tendencia de cambio que parece fijada

⁴⁷ Damián Canales ocupó la misma cartera en Hidalgo durante la administración de Miguel Ángel Osorio (2005-2011) y la de su sucesor, Francisco Olvera Ruiz, hasta que fue nombrado jefe de la División de Investigaciones de la Policía Federal (Baranda, 2014).

en México. Así lo constatan al menos la fallida Ley de Seguridad Interior, la iniciativa sobre el Mando Mixto Policial o las más recientes pretensiones de establecer una Guardia Nacional. Todo esto no obstante que las instituciones federales no han mostrado ser más eficaces que las (ineficaces) instituciones locales, además, se han disparado los abusos a los derechos humanos por parte de las fuerzas federales.

4.4. Conclusiones del capítulo

La experiencia democrática en México, señalizada simbólicamente desde la alternancia presidencial en el año 2000, tiene elementos descentralizadores y recentralizadores. Esto implica que se trata de un periodo de contrastes, sin una caracterización bien definida.

La autonomía política de los gobernadores frente al presidente de la República se hizo más evidente luego del 2000, con la alternancia y la democratización en términos más generales. Los gobernadores ganaron influencia al interior de sus partidos y, en consecuencia, ascendencia política sobre legisladores federales. Gracias al respaldo de sus diputados (y senadores), los gobernadores ganaron una porción creciente del presupuesto nacional por medio de transferencias y participaciones. Pero el manejo presupuestal de los gobernadores encontró altas dosis de discrecionalidad. El *descontrol* de los gobernadores se ha convertido en un problema público bien conocido. Activistas, medios e instituciones públicas han señalado a los gobernadores por sus excesos y desvíos en el ejercicio del cargo. Los poderes federales ejecutivo y legislativo han pretendido responder a esta situación mediante el impulso y la aprobación de un conjunto variopinto de reformas. En paralelo, el ejecutivo federal decidió realizar intervenciones policiaco-militares en estados y municipios, en buena medida por la crisis local y de gobernanza en el país, sobre todo por causa de la asumida ineficacia de las instituciones locales frente a la violencia ligada al crimen organizado. No obstante, este proceder del ejecutivo se realiza (casi siempre) bajo petición de las autoridades locales, mientras que en las reformas intervinieron —sino directamente

por medio de *sus* legisladores— para limar aspectos que les parecían adversos — como la desaparición de los organismos electorales locales administrativos y jurisdiccionales propuesta originalmente por los partidos de oposición (PAN y PRD).

La vertiginosa transformación del federalismo en la Constitución mexicana de finales de 2006 a julio de 2015, es decir, durante el lapso histórico con mayores transformaciones en el país, adolece de un diseño concienzudo o un tratamiento específico. No obstante, un conjunto de veintiséis reformas fue justificado para atender, de alguna u otra forma, el desorden de competencias entre los distintos niveles de gobierno, las deficiencias administrativas o las (supuestas) prácticas antidemocráticas locales.

De manera sistemática, coaliciones multipartidistas *ad hoc* —que repetidamente incluyeron al ejecutivo, su partido y las principales oposiciones a nivel nacional— impulsaron la redistribución de recursos y competencias en detrimento de autoridades locales, pero a favor de instituciones centrales distintas al ejecutivo, sobre todo el poder legislativo y los órganos autónomos del Estado.

Las autoridades locales han perdido competencias y autonomía decisoria con estas reformas recentralizadoras en políticas públicas sustantivas, como educación, seguridad pública o elecciones. Este nuevo conjunto de cambios hacia la recentralización es una especie de respuesta (hiper)reformista a la renovada autonomía política de los gobernadores. Pero más que el regreso a un estatus anterior, el conjunto llama a reconocer nuevas formas del *centro* político. A diferencia del centralismo presidencial en México durante el régimen autoritario de partido dominante, en la tendencia recentralizadora reciente se encuentran diseños institucionales mixtos, que fortalecen a nivel federal a los poderes ejecutivo y legislativo y, no menos relevante, a órganos constitucionales autónomos.

Capítulo 5. De/centralización en México: conclusiones e implicaciones

El federalismo en México está por cumplir casi un bicentenario de vida si el punto de partida es colocado en la Constitución de 1824, la primera del país independiente. En su trayectoria, es posible distinguir diferentes tendencias. En sus inicios, el federalismo representó una salida institucional para aminorar la autonomía local exacerbada. Entonces los estados integrantes de la Unión marcaron la pauta en un arreglo altamente descentralizado, en el que el gobierno central tenía no solo una posición debilitada y dependiente de los estados en materia fiscal, política y administrativa, sino que sufría de una enorme inestabilidad.

El gobierno central tomó su lugar como depositario de las garantías constitucionales y de la propiedad de los recursos nacionales solo hasta después de 1861, con el triunfo de los liberales sobre los conservadores en la guerra de Reforma y los esfuerzos por la formación del Estado nacional. Uno de los primeros ciclos de recentralización política se visibilizó a partir de 1874, con el restablecimiento del Senado y sus competencias constitucionales para intervenir, junto con el ejecutivo federal, en los estados. Con el poder ejecutivo encabezado por Porfirio Díaz desde 1876 hasta 1911, el gobierno central no solo consiguió mayor afinidad política entre la presidencia y los gobernadores, sino mayores poderes en materia económica y fiscal como resultado de una serie de reformas constitucionales y legales. Esta tendencia se afianzaría luego del movimiento revolucionario, sobre todo a partir de mediados de 1930.

En el régimen autoritario vigente en México desde mediados de 1930 a finales de 1980, los gobernadores tenían muy baja autonomía frente al presidente de la República, primero como resultado de su posición como líder (casi) indiscutible del partido que ganaba todo. Los gobernadores tenían una baja autonomía al deberle el cargo al Gran Elector, el presidente que les otorgaba el espacio en el momento de designar candidatos.

En sus distintas versiones, el partido del gobierno fue una organización efectiva para ordenar la presencia de los liderazgos regionales, mediante una verticalización bien definida y favorable al presidente de la República en un contexto de elecciones escasamente competidas y, por si fuese poco, reelección prohibida en cualquier modalidad para los espacios ejecutivos. Además, el presidente, apoyado por su mayoría en ambas cámaras, tenía el poder de emprender diferentes vías legales en contra de los gobernadores, sobre todo el juicio político y la desaparición de poderes, aunque la mera amenaza de la activación de los controles constitucionales, así como las amenazas abiertas o veladas derivadas del uso de las secretarías de Estado, predominantemente las de Gobernación y Hacienda, bastaron la mayoría de las veces para que los gobernadores indeseables para el presidente abandonaran el cargo, mediante renuncia o licencia.

Con la democratización en México, echada andar de manera gradual desde finales de la década de 1970, ocurre el desvanecimiento de una de las llamadas facultades “metaconstitucionales” del presidente (Carpizo, 1978): la designación y remoción de los gobernadores. Las elecciones renovaron las posibilidades para la recreación de la división vertical de poderes. La subordinación electoral de los gobernadores ante el presidente de la República menguó cuando las gubernaturas comenzaron a ganarse con votos, y no con el favor del presidente como había sido la *costumbre*. El año 2000 representa un hito, ya que por primera vez se da una descoordinación entre poderes ejecutivos federal y locales. El primer presidente de extracción panista, al igual que su correligionario en la sucesión, enfrentaría una mayoría opositora de gobernadores. Con ello, los gobernadores ganaron márgenes de interlocución frente al presidente, así como influencia al interior de sus respectivos partidos políticos, en el Congreso de la Unión —quizás su influencia sea más visible en la Cámara de diputados—, ante la opinión pública, el sector empresarial, incluso frente a actores políticos y económicos internacionales.

Los gobiernos de los estados —eventuales aliados y agentes de gobernabilidad para las administraciones de la alternancia— ganaron terreno presupuestario, espacios de participación e influencia política. Adicionalmente, las

entidades federativas ganaron una creciente participación en el reparto del presupuesto nacional desde finales de la década de 1990. Las negociaciones políticas, con la participación creciente de los gobernadores gracias a sus diputados federales (y locales), dieron como resultado mayores transferencias del centro a las regiones. *La democracia hizo justicia a los gobernadores.*

En el siguiente cuadro es sintetizado el cambio en la autonomía local en los distintos casos analizados en la trayectoria del federalismo mexicano.

Cuadro 17. Autonomía local en México: evolución histórica

Dimensión/Periodo	1934-1977	1977-1997	1997-2015
<i>Política</i>			
Designación de gobernadores y otros altos funcionarios locales y funcionarios con capacidades nacionales	Muy baja	Media	Alta
<i>Fiscal</i>			
Presupuesto desde el centro	Media	Baja	Muy baja
Gasto federalizado/Ingresos locales	Media	Baja	Muy baja
Fiscalización local/central	Alta	Media	Baja
<i>Administrativa</i>			
Distribución de competencias en políticas públicas	Alta	Media	Baja
Vigilancia central de políticas públicas y provisión de servicios	Alta	Media	Alta

Elaboración propia

El cuadro lleva a reiterar que la autonomía política local presenta diferencias contrastantes a partir de las variaciones en el régimen político. En un trazo, el federalismo mexicano se ha transformado del escenario autoritario de relaciones entre un presidente poderoso y sus enviados en las entidades federativas, al escenario democrático ocupado por un presidente relativamente debilitado y gobernadores desatados en términos políticos y presupuestarios. La mayor autonomía local de los gobernadores está lejos de ser económica y políticamente

racional. Las razones son sencillas: los mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización son sumamente endebles a nivel estatal y nacional.

A pesar de lo anterior —o por lo mismo—, en México se han trasladado cada vez más recursos desde el centro a las entidades federativas. Esto se ha traducido en una creciente dependencia de las entidades federativas hacia el centro, ya que las haciendas estatales en general han contado con ingresos propios de escasa cuantía (y han sido pocos los esfuerzos recientes por modificar esta situación). Al mismo tiempo, las autoridades locales han gozado de una amplia discrecionalidad no solo para el ejercicio del gasto público, sino para la contratación de deuda pública y otros empréstitos. Así, la mayor transferencia de recursos ha servido para apuntalar las carreras políticas de gobernadores de cuestionadas credenciales democráticas. La lentitud y el bajo impacto general de la transición democrática en las entidades de la República han resultado sumamente dañinos para el manejo de los dineros en las entidades.

Con la democratización nacional, los gobernadores han ejercido en sus territorios un poder altamente verticalizado y, ms allá de las elecciones, brillan por su ausencia controles locales y centrales para que rindan cuentas por sus acciones. En el arranque del siglo XXI, gobernadores y exgobernadores enfrentan señalamientos no solo por irresponsabilidad, sino por ser causantes directos de la descomposición social en sus entidades. En esta trama, el presidente de la República aparece como incapaz, omiso o, peor aún, cómplice. A partir de esta condición, se ha dicho que el federalismo en México atraviesa desde hace años por una “crisis terminal” (Aguilar Camín, 2016), ya que no es un arreglo armónico, sino “una colección de estados fallidos en rendición de cuentas”, una red de poderes locales “que parecen feudos” (Nexos, 2011). Este es, en resumen, uno de los cambios más sobresalientes en la evolución del sistema político mexicano: la modificación de la autonomía política de los gobernadores.

Por otra parte, el federalismo constitucional en México presenta una historia que, en síntesis, va de lo simple a lo complejo. Desde la Constitución de 1857 se encuentra prevista una fórmula de distribución *rígida* entre niveles de gobierno, un esquema típico de federalismo *dual* que otorga competencias residuales a favor de

las entidades federativas. De hecho, el texto vigente del artículo 124 constitucional es el mismo que el de entonces: *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.*

La rigidez constitucional se refuerza con lo señalado en el artículo 135: *las reformas o adiciones a la constitución general requieren el voto de por lo menos dos terceras partes de los individuos presentes en ambas cámaras del Congreso de la Unión y la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los estados.* En consecuencia, los cambios en la distribución constitucional de competencias entre niveles de gobierno requieren de un amplio apoyo político.

El esquema del artículo 124 constitucional es sumamente claro. Pero el federalismo mexicano se ha ido alejando gradualmente del modelo dual que claramente determina o permite entender cuando una competencia corresponde a la federación o las entidades federativa hasta convertirse en un intrincado arreglo, con un extenso catálogo de subdivisiones: reparto de competencias a la federación y a las entidades federativas; prohibición de competencias a la Federación y a las entidades federativas; arreglos de competencias concurrentes; arreglos de coordinación; arreglos de coordinación y cooperación; arreglos que crean sistemas nacionales que articulan órganos y crean foros o espacios de encuentro entre órganos; arreglos de competencias coexistentes y de auxilio; arreglos que establecen normas o estándares mínimos. Además, la redistribución de competencias derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Serna de la Garza, 2008).

La actual distribución de competencias, recursos y autoridad entre los tres niveles institucionales en México constituye un verdadero laberinto en la Constitución y en las leyes (Cossío Díaz, 2018). Los servicios de seguridad pública, educación, salud, entre muchos otros, se comparten de alguna manera entre los distintos niveles de gobierno. Además, el diseño constitucional se ha complicado aún más en los años recientes, sobre todo desde 2007, cuando desde la presidencia de la República, el Congreso de la Unión y los partidos políticos nacionales se han presumido respuestas ante las (supuestas o reales) deficiencias locales,

particularmente a través de un conjunto reformista presentado como un *remedio* para la ineficacia de las autoridades locales, las prácticas autoritarias de los gobernadores, la descomposición del federalismo y del Estado mexicano todo. Si bien esta transformación en el federalismo mexicano es relativamente cercana en el tiempo, existen caracterizaciones sobresalientes. Bajo una mirada jurídica, es visible una tendencia hacia la “integración”, es decir, la colaboración y coordinación entre niveles de gobierno (Serna de la Garza, 2014). Desde un enfoque más politológico, se trata de un viraje a la “recentralización”, es decir, cambios que modifican el balance de poder intergubernamental en favor del centro luego de la descentralización (J. C. Olmeda & Armesto, 2017): En esta investigación certifique la existencia de esta recentralización. Con reformas constitucionales y legales impulsadas por coaliciones multipartidistas —que repetidamente incluyeron al ejecutivo, su partido y las principales oposiciones a nivel nacional— se pretendió (discursivamente por lo menos) acotar los márgenes de acción de las autoridades locales sobre las políticas públicas, lo mismo en materia electoral que en acceso a la información pública, manejo presupuestal, deuda pública y fiscalización, entre otras materias. Pero no se trata de una recentralización basada en la transferencia de poderes hacia el ejecutivo, sino a los otros poderes y, de manera creciente, órganos constitucionales autónomos.

Junto a los poderes tradicionales —ejecutivo, legislativo y judicial—, los órganos constitucionales autónomos (OCA) trastocan la división de poderes y ajustan el sistema de pesos y contrapesos del Estado.⁴⁸ Esta premisa general, con desarrollos diversos, se encuentra presente en estudios recientes y pioneros en la disciplina (Jellinek, 2000 [1910]: 677-79). Desde finales del siglo XIX, ante una realidad crecientemente compleja, la necesaria diversificación de las funciones del Estado se ha reflejado, entre otras cuestiones, en la creación de órganos especializados —bancos centrales, comisiones de derechos humanos,

⁴⁸ A los órganos autónomos se les denomina de distintas maneras en la doctrina y la letra: agencias, organismos, entes, órganos, agencias, comisiones, entre otras. Aquí se utiliza “órganos autónomos” como un nombre genérico de las instituciones que jurídicamente tienen algún grado de autonomía frente a los poderes tradicionales del Estado. Para un análisis doctrinario del uso de distintos términos véase Martínez Robledos (2015).

organismos electorales, entre otros— que requieren algún grado de autonomía frente a los poderes del Estado para la realización eficaz y legítima de sus tareas.

Los OCA ejercen funciones estatales, mantienen relaciones con los poderes tradicionales y con otros órganos autónomos e inciden en la división de poderes. Sin embargo, la literatura es menos abundante en cuanto a la ubicación de los OCA en la división de poderes vertical, es decir, en las relaciones entre los distintos niveles institucionales.

La intervención de los OCA en la división de poderes frecuentemente queda reducida al plano horizontal, esto es, en su relación con los poderes federales (nacionales). En el mejor de los casos, el establecimiento de los OCA es asociado con la descentralización de la autoridad, ya que su lógica es la de la difusión mediante separación institucional. Pero esta asociación suele adolecer de connotaciones territoriales y queda restringida al retiro de competencias y recursos del ejecutivo nacional para conferirlos, en este caso, a un órgano o autoridad de competencia específica o especializada (Ackerman, 2007: 19; Ugalde Calderón, 2010: 257).

La amplia literatura sobre la descentralización tampoco se muestra particularmente preocupada por los traslados de competencias y facultades hacia los OCA. Mientras que, por otro lado, la más corta literatura sobre la recentralización ha comenzado a dar cuenta del establecimiento de los OCA como parte de las estrategias de recentralización seguidas por los gobiernos nacionales luego de la descentralización de las últimas décadas (Dickovick & Eaton, 2013). Esta última línea de indagación merece mayor desarrollo en el estudio de la recentralización.

Los órganos autónomos pueden ser estructuras o dispositivos institucionales para el control y la rendición de cuentas de las autoridades locales. Esta función de control del poder puede ser de particular relevancia en países donde el Estado de derecho funciona con alguna efectividad en algunas regiones del país, pero no en otras (O'Donnell, 1993, 2004).

Los OCA también pueden beneficiarse de la recentralización dinámica, es decir, del proceso de cambio en la asignación vertical de competencias, recursos y actividades de gobierno que son favorables a los órganos centrales del Estado en

relación con las autoridades periféricas. En este sentido, la recentralización significa amputar competencias a las autoridades subnacionales para trasladarla a un OCA. Además, estos eventualmente intervienen en la designación de funcionarios locales y forman parte o son cabezas de sistemas de “coordinación” entre niveles de gobierno.

Las administraciones públicas locales son generalmente señaladas por ineficiencias en la prestación de políticas públicas descentralizadas, mismas que recientemente se han recentralizado en alguna medida, por ejemplo, seguridad pública, educación y salud. Otras materias se han trasladado (en algún grado) a órganos constitucionales autónomos: elecciones, fiscalización, derecho a la información.

Los OCA en México han tenido una enorme penetración, sobre todo a partir de la experiencia exitosa del Instituto Federal Electoral (IFE) creado en 1996. La autonomía de los órganos constitucionales se asumió a menudo como un instrumento para acotar los poderes presidenciales. Sin embargo, los OCA tampoco acaban de consolidarse en el país. Su *captura*, a través de la designación de las designaciones de sus titulares, es un empeño político constante. El reparto de cuotas partidarias tomó carta de naturalización en la designación de integrantes de órganos autónomos, semiautónomos o de relevancia constitucional, nombrados o ratificados por las cámaras de los niveles central y local.

En términos comparados, los resultados señalados en el apartado 4.4. muestran que las coaliciones plurales impulsan mayor dispersión del poder en las instituciones centrales. De hecho, uno de los hallazgos principales es que la recentralización está estrechamente vinculada con la integración de las coaliciones promotoras: *mayor pluralismo en las coaliciones promotoras favorece mayores variantes en la asignación de poderes en las instituciones centrales: ejecutivo, legislativo, judicial y órganos autónomos.*

En alto contraste con la recentralización posrevolucionaria, la reciente recentralización en México ocurrió en un contexto político plural, democrático y descentralizado, en una tendencia de cambio impulsada no solo por el presidente de la República, sino por las fuerzas nacionales de oposición partidista, autoridades

locales y organizaciones de la sociedad civil. En la narrativa de los actores del centro, la recentralización es una respuesta política ante la debilidad y la ineficacia de los gobiernos locales, así como un intento de reforzar el control central sobre las autoridades locales y las capacidades del Estado.

Las variantes en la concentración del poder portan diferentes consecuencias. La recentralización presidencialista avanzó hacia el predominio excesivo del ejecutivo sobre los otros poderes y otros niveles, lo que significó la reducción de la representación local en las decisiones generales y una fuente de inestabilidad democrática. Mientras que la asignación de poderes en un mayor número de instituciones centrales renovó el sistema de pesos y contrapesos, al tiempo que las autoridades locales retuvieron participación en las decisiones generales, sobre todo a través de la legislatura federal. Este resultado se encuentra en concordancia con el desarrollo presentado por Kollman (2013) en cuanto a la relevancia de distinguir las concentraciones de poder en los entes centrales.

Por otro lado, los congresos locales en México aprobaron (casi) *automáticamente* las adiciones o enmiendas constitucionales que les fueron remitidas conforme a lo establecido en el artículo 135 constitucional.⁴⁹ Esta es una realidad lo mismo en el autoritarismo que en la democracia, reconocida relativamente bien entre estudiosos de la política mexicana y sus explicaciones corren por vertientes diferenciadas. Por un lado, los juristas suelen enfatizar que el procedimiento constitucional otorga a los congresos locales un papel mínimo en el proceso de reforma constitucional: aprobar o no aprobar (Gamíz Parral & García Rubí, 2005; Ruiz Alfonso, 2018). Por otro lado, estudios politológicos señalan que las legislaturas locales están integrados y controlados por los partidos políticos con registro nacional, “que son los mismos que previamente aprobaron en el Congreso de la Unión la reforma constitucional” (Casar & Marván 2014).

⁴⁹ El artículo 135 constitucional señala a la letra: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

Las conjeturas anteriores son plausibles, pero aún falta una investigación exhaustiva sobre las causas y efectos en los procesos políticos de la (in)trascendencia de los congresos locales sobre el cambio constitucional.

Más allá de la realidad mexicana, los estudiosos más ortodoxos del federalismo tienen en alta estima la autonomía local, no obstante, resulta necesario asumir que los gobiernos centrales son fundamentales para inducir experimentos locales, crear métodos de comparación y aprendizaje interregional, limitar las oportunidades de colusión o corrupción local (Mcdermott, 2002). De hecho, las modificaciones de la de/centralización en la trayectoria de México desde la hegemonía hasta la pluralidad llama a discutir pertinencia de conceder mayores recursos a las instituciones centrales para encarar en el plano local la necesidad de mejorar los procesos de rendición de cuentas, contrarrestar las posibilidades de corrupción, subsanar las deficiencias institucionales y evitar la injerencia indebida de las autoridades locales en funciones relevantes, como el derecho de acceso a la información pública, la realización de elecciones y la fiscalización presupuestaria. La relación entre la de/centralización y la democracia constituye una distinguida veta de investigación.

Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países* (epub). Barcelona: Deusto (Planeta).
- Ackerman, J. (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Aguilar Camín, H. (2016, November 24). El escándalo federalista. *Milenio*, p. 3.
- Akilli, H., & Akilli, H. S. (2014). Decentralization and Recentralization of Local Governments in Turkey. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 140, 682–686. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.04.493>
- Alarcón Olguín, V., & Reyes del Campillo, J. (2016). El sistema de partidos mexicano: ¿una historia sin fin? In F. Freidenberg (Ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Tomo 1* (pp. 29–78). México: UNAM-INE.
- Alcocer, J. (2014, November 11). Cambios fallidos. *Reforma*, p. 11.
- Almond, G., & Verba, S. (1992). La cultura política. In A. Battle (Ed.), *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Aristóteles. (1988). *Política* (Biblioteca). Retrieved from [http://www.bcnbib.gov.ar/uploads/ARISTOTELES,Politica\(Gredos\).pdf](http://www.bcnbib.gov.ar/uploads/ARISTOTELES,Politica(Gredos).pdf)
- Astudillo, C. (2012). Una reforma electoral a favor del ciudadano. *Este País*, mayo(253). Retrieved from <http://estepais.com/site/?p=38418>
- Auditoría Superior de la Federación. (2016a). *Informe General. Cuenta Pública 2014*. Retrieved from <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación. (2016b, February 17). Alocución del Auditor Superior de la Federación con motivo de la Entrega del Informe General Cuenta Pública 2014. *Comunicado de Prensa*.
- Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Informe General Cuenta Pública 2015*. Retrieved from <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/index.html>
- Baranda, A. (2014). Lanzan operativo federal en Edomex. *Reforma*, p. 1.

- Baranda, A. (2016, December 20). No puede seguir Ejército en las calles. *Reforma*, p. 6.
- Becerra, R., Salazar, P., & Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Bednar, J. (2011). The Political Science of Federalism. *Annual Review of Law and Social Science*, 7(1), 269–288. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102510-105522>
- Behrend, J. (2011). The Unevenness of democracy at the subnational level. Provincial closed. *Latin American Research Review*, 46(1).
- Béjar, L. (2004). *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*. México: Gernika-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Béjar, L. (2007). La (re) institucionalización del Poder Legislativo en México. In F. González Ayerdi & F. Reveles Vázquez (Eds.), *Sistema político mexicano. Antología de lecturas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Beltrán del Río. (2011, June 29). “Es falso que use la seguridad para legitimarme.” *Excélsior*, pp. 8–9.
- Beltrán del Río, P. (2018). López Obrador y la Conago. *Excélsior*, p. 2.
- Benítez Manaut, R. (2005). México: doctrina historia y relaciones cívico-militares a inicios del siglo XXI. In A. Aziz Nassif & J. Alonso Sánchez (Eds.), *Globalización, poderes y seguridad nacional. Tomo I*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura/CIESAS/ Miguel Ángel Porrúa.
- Benson, N. (1955). *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. México: El Colegio de México.
- Benz, A., & Broschek, J. (2013). Federal Dynamics: Introduction. In A. Benz & J. Broschek (Eds.), *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism* (pp. 1–23). Oxford: Oxford University Press.
- Blondel, J. (1972). *Introducción al estudio comparado de los gobiernos*. Madrid: Revista de Occidente.
- Bolgherini, S. (2014). Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis. *South European Society and Politics*,

- 19(2), 193–214. <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.895086>
- Bonvecchi, A., & Lodola, G. (2011). The dual logic of intergovernmental transfers: Presidents, governors, and the politics of coalition-building in Argentina. *Publius*, 41(2), 179–206. <https://doi.org/10.1093/publius/pjq024>
- Bryce, J. (1901). *Studies in history and jurisprudence. Vol. I*. Retrieved from <https://archive.org/details/studiesinhistory01brycuoft>
- Bulpitt, J. (2008). *Territory and power in the United Kingdom. An interpretation* (A. Ware & V. Hoffmann-Martinot, Eds.). Colchester: ecpr press.
- Burgess, M. (2006). *Comparative Federalism* (Kindle). New York: Routledge.
- Burgess, M., Gagnon, A.-G., Karmis, D., & Kincaid, J. (2010). *Federal Democracies* (Kindle; M. Burgess & A.-G. Gagnon, Eds.). London: Routledge.
- Cabrero Mendoza, E. (2005). La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel? In A. Aziz Nassif & J. Alonso Sánchez (Eds.), *Globalización, poderes y seguridad nacional. Tomo I* (pp. 227–285). México: H. Cámara de Diputados-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (2012). *Los Sentimientos de la Nación. Museo Legislativo*. Retrieved from http://www.diputados.gob.mx/museo/in_salas.htm
- Campbell, T. (2003). *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Carbonell, J. (2002). Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo. In J. M. Serna de la Garza (Ed.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Carmagnani, M. (1993a). Conclusión: El federalismo, historia de una forma de gobierno. In *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (p. 308). México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.
- Carmagnani, M. (1993b). El federalismo liberal mexicano. In M. Carmagnani (Ed.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (p. 101). México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Carvalho, M. (2012, October 25). Más del 50% de mandos policiacos está en manos de militares. *El Sol de México*.
- Casar, M. A. (1997). Las relaciones gobierno-partido en México. In C. Cansino (Ed.), *Gobiernos y partidos en América Latina. Un estudio comparado* (pp. 47–116). México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Casar, M. A. (1999). Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México. *Política Y Gobierno*, VI(1 (primer semestre)). Retrieved from <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/11577>
- Casar, M. A., & Marván, I. (2014a). Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012. In M. A. Casar & I. Marván (Eds.), *Reformar sin mayorías* (Kindle). México: Taurus.
- Casar, M. A., & Marván, I. (2014b). *Reformar sin mayorías* (Kindle; M. A. Casar & I. Marván, Eds.). México: Taurus.
- Casar, M. A., & Raphael, R. (1998). Las elecciones de 1998: la distribución del poder en México. *Nexos*, julio(247).
- Castellanos Hernández, E. (2015). Los órganos constitucionales autónomos, antes y después del Pacto por México. In M. Carbonell & O. Cruz Barney (Eds.), *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández (TII)* (pp. 87–112). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. In *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia Hoy* (1ª). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chapman Osterkatz, S. (2010). *Multilevel Governance in Latin America: Challenges and Opportunities in Conceptualization and Measurement*. Retrieved from <http://www.falw.vu/~mlg/papers/LASApaper2010b.pdf>
- Chasqueti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. In J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 319–359). Buenos Aires: Clacso.
- Chasqueti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación."* Montevideo: Ediciones CAUCE.

- Colomer, J. (2007). *Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel.
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. (2006). *Memoria de los trabajos de análisis al Informe del resultado de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública 2006*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Conyers, D. (1984). Decentralization and development: a review of the literature. *Public Administration & Development*, 4, 187–197. <https://doi.org/10.1002/pad.4230040207>
- Córdova, A. (1989). *La formación del poder político en México*. México: Editorial Era.
- Cornelius, W. A. (2000). Blind Spots in Democratization: Sub-national Politics as a Constraint on Mexico's Transition. *Democratization*, 7(3), 117–132. <https://doi.org/10.1080/13510340008403674>
- Cosío Villegas, D. (1974a). *El estilo personal de gobernar*. México: Editorial Joaquín Mortí.
- Cosío Villegas, D. (1974b). *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. México: Joaquín Mortiz.
- Cossío Díaz, J. R. (2018). Federalismo mexicano. El problema no resuelto. *Federalismo Mexicano. El Problema No Resuelto*. Retrieved from https://www.youtube.com/watch?v=PjlmEvOly_Y
- Cox, G. W. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.
- Crespo, J. A. (2014, October 21). Feudalismo fallido. *El Universal*, p. A21.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Dardanelli, P., Kincaid, J., Fenna, A., Kaiser, A., & Lecours, A. (2015). *Conceptualizing , Measuring , and Mapping Dynamic De / Centralization in Federations*.
- Dardanelli, P., Kincaid, J., Fenna, A., Kaiser, A., & Lecours, A. (2016). *Conceptualizing , Measuring , and Mapping Dynamic De / Centralization in Federations*. In International (Ed.), *24th World Congress*. Retrieved from <https://decentralisationdotorg.files.wordpress.com/2016/02/dardanelli-et-al-ipsa-16a1.pdf>

- De la Madrid Hurtado, M. (1982). *Exposición de motivos que justifican la Reforma al Artículo 115 Constitucional, propuesta por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado*. Retrieved from <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1982MMH-ExpMRefConst.html>
- Del Campo, E. (2006). Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos: el caso de Bolivia , Ecuador y Perú en los años noventa. In *Documentos CIDOB*. Retrieved from www.cidob.org
- Díaz-Cayeros, A. (2006). *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dickovick, J. T. (2011a). *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa and Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Dickovick, J. T. (2011b). Recentralization in Latin America: Institutional Layering and Presidential Leverage. *Prepared for Delivery at the 2011 Annual Meeting of the American Political Science Association*, 1–20.
- Dickovick, J. T., & Eaton, K. H. (2013). Latin America's Resurgent Centre: National Government Strategies after Decentralisation. *The Journal of Development Studies*, 49(11), 1453–1466. <https://doi.org/10.1080/00220388.2013.797073>
- Dresser, D. (1991). *Neopopulist solutions to Neoliberal problems. Mexico's National Solidarity Program*. Retrieved from http://era-mx.org/biblio/Dresser_NeopopulistSolutions.pdf
- Eaton, K. (2004). Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, 37(2), 218–244. <https://doi.org/10.1177/0010414003260979>
- Eaton, K. (2012). The State of the State in Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 643–658. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300008>
- Eaton, K. (2013). The Centralism of “Twenty-First-Century Socialism”: Recentralising Politics in Venezuela, Ecuador and Bolivia. *Journal of Latin American Studies*, 45(3), 421–450. <https://doi.org/10.1017/S0022216X13000795>

- Eaton, K. (2014). Recentralization and the Left Turn in Latin America: Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela. *Comparative Political Studies*, 47(8), 1130–1157. <https://doi.org/10.1177/0010414013488562>
- Eaton, K. (2015). Disciplining Regions: Subnational Contention in Neoliberal Peru. *Territory, Politics, Governance*, 3(2), 124–146. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1005126>
- Eaton, K. (2017). Policy Regime Juxtaposition in Latin America. *Colombia Internacional*, (90), 37–65. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.02>
- Eaton, K., & Dickovick, T. (2004). The Politics of Re-centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, 39(1), 90–122. <https://doi.org/10.1353/lar.2004.0007>
- Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. Alabama: University of Alabama Press.
- Erk, J., & Koning, E. (2010). New Structuralism and Institutional Change: Federalism Between Centralization and Decentralization. *Comparative Political Studies*, 43(3), 353–378. <https://doi.org/10.1177/0010414009332143>
- Espíndola Mata, J. (2004). *El hombre que lo podía todo, todo, todo. Ensayo sobre el mito presidencial mexicano*. México: El Colegio de México.
- Espinoza Valle, V. (2002). Alternancia política y gobierno locales en México. *Estudios Sociológicos*, 20(58), 67–89.
- Faguet, J. P. (2000). Decentralization and Local Government Performance Improving Public Service Provision in Bolivia. *Revista de Economía de La Universidad Del Rosario*, 3(febrero), 127–176.
- Faguet, J. P. (2012a). *Decentralization and Popular Democracy. Governance from Below in Bolivia* (Kindle). Michigan: University of Michigan.
- Faguet, J. P. (2012b). Gobernabilidad desde abajo en Bolivia. Una teoría del gobierno local y dos pruebas empíricas. In M. Zuazo, J. P. Faguet, & G. Bonifaz (Eds.), *Descentralización y democratización en Bolivia. La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.
- Faguet, J. P. (2014). Decentralization and Governance. *World Development*, 53, 2–13. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>

- Falleti, T. (2003). *Governing Governors: Coalitions and Sequences of Decentralization in Argentina, Colombia and Mexico*. 359. <https://doi.org/10.16953/deusbed.74839>
- Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317–352.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America* (Kindle). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fesler, J. (1974). Centralización y descentralización. In D. Sills (Ed.), *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Vol 2* (pp. 257–264). Madrid: Aguilar.
- Fesler, J. W. (1965). Approaches to the understanding of decentralization. *The Journal of Politics*, 27(3), 536–566. <https://doi.org/10.2307/2127739>
- Figueroa Neri, A. (2009). Aciertos y yerros de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. In A. Figueroa Neri (Ed.), *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)* (pp. 29–46). Retrieved from http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Aimee_2009_web.pdf
- Fix-Fierro, H. (2018). ¿Por qué no tenemos todavía Estado de derecho? Notas sobre la construcción del Estado y las instituciones en México. In P. Salazar, A. Oropeza, & J. A. Romero (Eds.), *México 2018. La responsabilidad del porvenir* (pp. 365–384). Retrieved from <http://idic.mx/2018/02/13/mexico-2018-la-responsabilidad-del-porvenir/>
- Fix-Fierro, H., & Valadés, D. (2016). Hacia la reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 . Estudio introductorio. In H. Fix-Fierro & D. Valadés (Eds.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (pp. 1–41). Retrieved from <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/estudio-introductorio>
- Flamand, L. (2006). El juego de la distribución de recursos en un sistema federal la influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos. *Política Y Gobierno*, 13(2), 315–359.

- Flyvbjerg, B. (2005). Cinco equívocos sobre la investigación basada en estudios de caso. *Estudios Sociológicos*, XXIII(68), 561–590.
- Forum of Federations. (2018). *Countries*. Retrieved from <http://www.forumfed.org/countries/>
- Freidenberg, F., & Dosek, T. (2015). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). In K. Casas-Zamora, B. Muñoz-Pogossian, & M. Vidaurri (Eds.), *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos.
- Friedrich, C. J. (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York: Praeger.
- Gallie, W. (1956). Essentially Contested Concepts. *Meeting of the Aristotelian Society*, 56, 167–198.
- Gamas Torruco, J. (1975). *El federalismo mexicano*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Gamíz Parral, M., & García Rubí, J. (2005). *Las entidades federativas en la reforma constitucional*. México: IIJ-UNAM.
- Garrido, L. J. (1982). *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. México: Siglo XXI.
- Gebara Farah, M. (2014). Órganos constitucionales autónomos. *El Cotidiano*, (187), 23–25.
- Gel'man, V., & Ryzhenkov, S. (2011). Local Regimes, Sub-national Governance and the “Power Vertical” in Contemporary Russia. *Europe-Asia Studies*, 63(3), 449–465. <https://doi.org/10.1080/09668136.2011.557538>
- Gervasoni, C. (2011). Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: Federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias Argentinas. *Desarrollo Económico*, 50(200), 579–610. <https://doi.org/10.2307/41408182>
- Gervasoni, C., & Nazareno, M. (2017). La relación entre gobernadores y legisladores nacionales. Repensando la “conexión subnacional” del federalismo político argentino. *Política Y Gobierno*, 24(1), 9–44.
- Gibson, E. (2004). Federalism and democracy. Theoretical connections and cautionary insights. In *Federalism and Democracy in latin America* (pp. 1–28).

- Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. (2005). Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries. *World Politics*, 58(1), 101–132. Retrieved from http://journals.cambridge.org/abstract_S0043887100018918
- González, L. (2014). Transferencias federales, desigualdad interregional y redistribución en América Latina. *América Latina Hoy*, (67), 167–190.
- González Casanova, P. (1979). *La democracia en México*. México: Editorial Era.
- González Oropeza, M., & Del Rosario Rodríguez, M. (2015). Federalismo y elecciones en México. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, (7–8), 37–59. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22201/ij.24487910e.2015.7>
- González Ulloa, P. (2017). Alternancia en las elecciones subnacionales en México: ¿síntoma de democratización? *Estudios Políticos*, (40), 47–69.
- Grindle, M. (2007). *Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Grodzins, M. (1960). *The Federal System, from Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals*.
- Grupo Consultor Interdisciplinario. (1993a). El Partido Revolucionario Institucional I. Un repaso histórico. *Carta de Política Mexicana*, 7 may(54).
- Grupo Consultor Interdisciplinario. (1993b, February 4). La política interior del presidente Salinas: una lectura I. *Carta de Política Mexicana*.
- Grupo Consultor Interdisciplinario. (2000, April 12). Los candidatos del “nuevo” PRI: Todo el poder a los feudos (y al capital). *Lectura Política*, pp. 1–7.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2001). *El Federalista* (5a. Reimpr). México: Fondo de Cultura Económica.
- Harbers, I. (2010). Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence From Latin America. *Comparative Political Studies*, 43(5), 606–627. <https://doi.org/10.1177/0010414008330285>
- Hernández, F. (2018). Federalismo mexicano. El problema no resuelto. *Federalismo Fiscal*. Retrieved from https://www.youtube.com/watch?v=PjImEvOly_Y&t=3349s
- Hernández, M. del P. (1998). Artículo 76. In *Constitución Política de los Estados*

- Unidos Mexicanos Comentada, Tomo II* (pp. 817–830). México: Porrúa-UNAM.
- Hernández, R. (1994). Relaciones del Poder Legislativo con los Poderes Ejecutivo y Judicial. In *El Congreso Mexicano*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados.
- Hernández López, R. (2011, July). Federalismo fiscal: los gobernadores se van de compras. *Carta de Política Mexicana*, 524.
- Hernández Rodríguez, R. (2003). Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México. *Foro Internacional*, XLIII-4(oct-dic), 789–821.
- Hernández Rodríguez, R. (2008). *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México: El Colegio de México.
- Herrera, R. (2017, July 31). Desperdicia PGR trabajo de la ASF. *Reforma*, p. 1.
- Heywood, A. (2000). *Key Concepts in Politics*. Retrieved from <https://www.questia.com/read/101732509/key-concepts-in-politics>
- Hobbes, T. (1980). *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (Segunda). México: Fondo de Cultura Económica.
- Hooge, L. (1996). Introduction: Reconciling EU-wide policy and national diversity. In *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance* (pp. 1–24). Oxford: Oxford University Press.
- Hooge, L., Marks, G., & Schakel, A. (2010). *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 democracies* (Kindle). New York: Routledge.
- Hope, A. (2016, December 12). El manotazo del General Cienfuegos (I). *El Universal*, p. A30.
- Hueglin, T., & Fenna, A. (2015). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* (Second (Ki)). Ontario: University of Toronto Press.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Hutchcroft, P. (2001). Centralization and decentralization in administration and politics: assessing territorial dimensions of authority and power. *Governance*, 14(1), 23–53. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00150>
- Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. (2013, March 22). Indispensable Ley General de

- Transparencia: Óscar Guerra Ford. *Boletín DCS/CI-B/044/13*.
- Instituto Nacional Electoral. (2018). Atlas de Resultados de las Elecciones Federales 1991-2015. *Sistema de Consulta de La Estadística de Las Elecciones Federales 2014-2015*. Retrieved from <http://siceef.ine.mx/atlas.html>
- Jellinek, G. (2000). *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jiménez, B. (2018, February 11). Destapa corrupción alternancia estatal. *Reforma*, p. 1.
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Chantelham: Edward Elgar.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. <https://doi.org/10.2307/2076556>
- Kollman, K. (2013). *Perils of Centralization. Lessons from Church, State, and Corporation* (Kindle). New York: Cambridge University Press.
- Krauze, E. (1997). *La Presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. México: Tusquets Editores.
- Kuschick, M. (2002). México: elecciones y el uso de las encuestas preelectorales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas Y Sociales*, 45(184), 103–127. Retrieved from <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/48332/43443>
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). “Effective” number of parties. A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3–27.
- Landman, T. (2011). *Política comparada: Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza.
- Langston, J. (2008). La competencia electoral y la descentralización partidista en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 70(3), 457–486. Retrieved from http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032008000300002&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Lanzaro, J. (2001). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en America Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lazarsfeld, P. (1958). De los conceptos a los índices. In R. Boudon & P. Lazarsfeld

- (Eds.), *Metodología de las ciencias sociales. I. Conceptos e índices* (pp. 36–46). Barcelona: Editoria Laia.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Politai. Revista de Ciencia Política*, 3, 17–44.
- Lewis, J. I. (2014). When Decentralization Leads to Recentralization: Subnational State Transformation in Uganda. *Regional & Federal Studies*, 24(5), 571–588. <https://doi.org/10.1080/13597566.2014.971771>
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Lim, T. (2010). *Doing Comparative Politics: An Introduction to Approaches and Issues* (Second edi). Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Linz, J. (2003). Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias. In R. Del Águila & E. Al (Eds.), *La democracia en sus textos* (pp. 225–266). Madrid: Alianza Editorial.
- Lipset, S. M. (1992). Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política. In A. Battle (Ed.), *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Livingston, W. S. (1952). A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, (67), 81–95.
- LIX Legislatura-Senado. (2006). *Boletín Informativo de la Dirección del Archivo Histórico y Memoria Legislativa*. 1(40). Retrieved from http://www.senado.gob.mx/library/archivo_historico/contenido/boletines/boletin_40.pdf
- Loeza, S. (1999). *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lomnitz, C. (2018). Prólogo. In P. Salazar Ugarte, A. Oropeza, & J. A. Romero (Eds.), *México 2018. La responsabilidad del porvenir* (pp. 23–28). Retrieved from <http://idic.mx/2018/02/13/mexico-2018-la-responsabilidad-del-porvenir/>
- López Ayllón, S., & Cejudo, G. (2018). Federalismo mexicano. El problema no resuelto. Nota conceptual. *CIDE*, 1–7. Retrieved from

http://cide.edu/federalismomexicano/pdf/Nota_Conceptual_Federalismo.pdf

- Lowrie, G. (1922). Centralization versus decentralization. *The American Political Science Review*, *XVII*(3), 379–386. Retrieved from <https://archive.org/stream/jstor-1943727/1943727#page/n7/mode/2up>
- LX Legislatura. (2008). *Legislaturas XXVII-LX (1917-2009). Diputados Integrantes*. Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/leg27-60.htm>
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power* (Kindle, p. 236). Massachusetts: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., & Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall* (Kindle). New York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., & Scully, T. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, pp. 63–101.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (2002). Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate. In S. Mainwaring & M. S. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y democracia en América latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Malesky, E. J., Nguyen, C. V., & Tran, A. (2014). The Impact of Recentralization on Public Services: A Difference-in-Differences Analysis of the Abolition of Elected Councils in Vietnam. *American Political Science Review*, *108*(1), 144–168. <https://doi.org/10.1017/S0003055413000580>
- Manor, J. (1999). *The political economy of democratic decentralization*. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1596/0-8213-4470-6>
- Martínez Assad, C. (2001). *Los sentimientos de la región. Del viejo centralismo a la nueva pluralidad*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Océano.
- Martínez Robledos, M. (2015). Órganos y Organismos Constitucionales Autónomos: Una Reforma Pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado? *El Cotidiano*, *30*(190), 123–143.

- Marván, I. (1997). Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México. *Política Y Gobierno*, IV(1), 149–166.
- Mascareño, C. (2008). *Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa?* (No. 23). Maryland.
- Mascott, M. de los Á. (2003). *Parlamento y consolidación de la democracia*. Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no4/1.pdf>
- Mcdermott, G. (2002). La reinención del federalismo: “gobernancia” de los experimentos institucionales descentralizados en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41(164), 611–642. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3456059>
- Medina, L. (2009). Federalismo mexicano para principiantes. *Documentos de Trabajo-CIDE*, (58), 1–36.
- Méndez, E. (2002). Emplazan gobernadores a Fox para que les reintegre \$40 mil millones. *La Jornada*, p. 3.
- Merino, M. (2012). Los desafíos del federalismo infame. In E. Florescano & J. R. Cossío Díaz (Eds.), *La perspectiva mexicana en el siglo XXI* (pp. 97–117). México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, M. (2014, May 21). El Federalismo desde abajo. *El Universal*. Retrieved from <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/05/70359.php>
- México Evalúa. (2012). *Seguridad y Justicia Penal en los estados: 25 indicadores de nuestra debilidad institucional*. México: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Mezey, M. (2011). Las consecuencias políticas de los legislativos fuertes. In M. Alcántara & M. García (Eds.), *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina* (pp. 31–65). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Mizrahi, Y. (1995). Las elecciones en Chihuahua. In M. Larrosa & L. Valdés (Eds.), *Elecciones y partidos políticos en México* (pp. 133–140). México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure*, 31(93), 77–88.

- Montero, A., & Samuels, D. (2004). The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences. In *Decentralization and Democracy in Latin America* (pp. 3–32). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Montes, P. (2015). Pesos sin contrapesos: Corrupción y gobiernos locales en América del Norte. In J. Pardinás & M. A. Casar (Eds.), *La corrupción en México: Transamos y no avanzamos* (pp. 81–85). Retrieved from http://imco.org.mx/indices/#!/competitividad_internacional_2015/introduccion
- Mueller, S. (2015). *Theorising Decentralisation. Comparative evidence from subnational Switzerland*. Engelska: ecpr press.
- Munck, G. (2006). Desagregando al régimen político: aspectos conceptuales en el estudio de la democratización. In Alarcón Olguín. Víctor (Ed.), *Metodologías para el análisis político* (pp. 237–278). México: UAM-Plaza y Valdés.
- Musacchio, H. (2017, January 26). Y ahora, militares como jueces. *Excélsior*, p. 15.
- Musella, F. (2011). Local Politics. In G. Kurian (Ed.), *The Encyclopedia of Political Science. Vol. 3* (pp. 973–977). Washington, D.C.: CQ Press.
- Negretto, G. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina* (epub). México: Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos* (3ª). México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2011). *La Democracia. Instituciones, concepto y contexto*. Retrieved from <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3024/2.pdf>
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, 128(nov-dic), 62–87.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, (11), 11–31.
- O'Neill, K. (2003). Decentralization as an Electoral Strategy. *Comparative Political Studies*, 36(9), 1068–1091. <https://doi.org/10.1177/0010414003257098>
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

- Oates, W. (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de administración local.
- OEA. (2008). La Descentralización y los Desafíos para la Gobernabilidad Democrática. In *La Descentralización y los desafíos de la gobernabilidad democrática*. Retrieved from [http://www.oas.org/sap/publications/2008/La Descentralizacin.pdf](http://www.oas.org/sap/publications/2008/La%20Descentralizacin.pdf)
- Offe, C. (2006). Political Institutions and Social Power: Conceptual Explorations. In I. Shapiro, S. Skworonek, & D. Galvin (Eds.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. Nueva York: NYU Press.
- Olmeda, J. (2014). El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en México. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 9(2), 143–164. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92731753007>
- Olmeda, J. C., & Armesto, M. A. (2017). La recentralización y los gobernadores: ¿por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México. *Foro Internacional, LVII*(1), 109–148.
- Ortiz, O., Vázquez, C., & Escartín, A. (1994). Las elecciones en Yucatán. Los avatares del federalismo. *Carta de Política Mexicana*, (72), 1–13.
- Page, E., & Goldsmith, M. (1987). *Central and Local Government Relations*. London: Sage.
- Palazuelos, I. (2017). Cuadro analítico de propuestas legislativas. Iniciativas sobre Seguridad Interior en el Congreso de la Unión (LXIII Legislatura). In *Cuadro Analítico* (Vol. 13). México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.
- Pardinas, J. (2005). *México: Democracy without Accountability?* London School of Economics.
- Perry, C. (1996). Cómo escribir una Tesis Doctoral- PhD/ DPhil. In *Ponencia Presentada Al Consorcio Doctoral ANZ, Universidad de Sydney*.
- Pozas Horcasitas, R. (2014). *Los límites del presidencialismo en las sociedades complejas. México en los años sesenta*. México: Siglo XXI-Universidad Nacional Autónoma de México.

- Presidencia de la República. (2004, August 17). *Ceremonia de clausura de los trabajos de la Primera Convención Hacendaria*.
- Presidencia de la República. (2014). Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán. *Diario Oficial de La Federación*. Retrieved from http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014
- Przeworski, A. (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
- Ramírez, C. (1991). No Title. *El Financiero*, p. 21.
- Redacción. (2013). "Estaba pasado de copas"; reconoce Granier audios. *24 Horas*. Retrieved from <http://www.24-horas.mx/granier-acepta-veracidad-de-grabacion/>
- Reyes Heróles, J. (1974). *El liberalismo mexicano. T. II*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Riker, W. (1964). *Federalism: Origin, operation, significance*. Boston: Little Brown.
- Riker, W. (1975). Federalism. In F. Greenstein & N. Polsby (Eds.), *Handbook of Political Science. Vol. 5. Governmental institutions and processes* (pp. 93–172). Massachusetts: Addison-Wesley.
- Robles de la Rosa, L. (2010, June 16). Fidel Herrera paga y opera las campañas en Veracruz. *Excélsior*.
- Rodríguez Lapuente, M. (1992). El Estado y el Partido. In *El nuevo Estado mexicano, T. II*. México: Nueva Imagen.
- Rosales, M., & Valencia, S. (2009). Latin America. In *Decentralization and local democracy in the world. First Global Report by United Cities and Local Governments* (Kindle). Barcelona: The World Bank-United Cities and Local Governments.
- Rossi, M. (1999). Decentralisation: Initial experiences and expectations of the SDC. In *Decentralization and Development* (pp. 14–25). Berne.
- Roversi-Monaco, F. (1981). Descentralización (y centralización). In N. Bobbio & N. Matteucci (Eds.), *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Ruiz Alfonso, Y. (2018). *Derecho de audiencia e intervención de las legislaturas locales en las reformas constitucionales en México* (Universidad Autónoma del

Estado de México). Retrieved from [http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/71022/TRABAJO TERMINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/71022/TRABAJO_TERMINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Salazar Ugarte, P. (2017). *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomía*. México: Fondo de Cultura Económica.

Samuels, D., & Shugart, M. (2011). Presidentes, partidos y relaciones Ejecutivo Legislativo. In M. Alcántara & M. García (Eds.), *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina* (pp. 66–99). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos* (2ª ed.). Madrid: Alianza.

Schattsneider, E. E. (1964). *Régimen de Partidos*. Madrid: Editorial Tecnos.

Schettino, M. (2014, October 23). Gobernadores. *El Financiero*. Retrieved from <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/gobernadores.html>

Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3), 32–56.

Segob. (2014a). *Mensaje del Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, en la firma del Acuerdo para el Apoyo Federal a la Seguridad de Michoacán*. Retrieved from

http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Content%3A4627&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Category%3A2

Segob. (2014b, May 13). Estrategia de Seguridad Tamaulipas. *Boletín 245*. Retrieved from

http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Sintesis_Informativa?uri=http%253A%252F%252F

www.SEGOB.swb%2523swbpress_Content%253A4931&cat=http%253A%252F%252Fwww.SEGOB.swb%2523swbpress_Category%253A1%3E

Segob. (2014c, May 26). Conferencia de prensa que ofreció el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, al término de la Reunión de la Estrategia de Seguridad Tamaulipas. *Sala de Prensa*. Retrieved from

<http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/>

Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEGO.B.swb%23swbpress_Content%3A4957&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEGO.B.swb%23swbpress_Category%3A2

Segovia, R. (1974). La reforma política: el ejecutivo federal, el PRI y las elecciones de 1973. *Foro Internacional*, 14(3), 305–330.

Selee, A. (2006). The Paradox of Local Empowerment: Decentralization and Democratic Governance in Mexico (University of Maryland). Retrieved from <http://drum.lib.umd.edu/bitstream/1903/3373/1/umi-umd-3183.pdf>

Senado de la República. (2013, September 24). Iniciativa de los legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional en las Cámaras de Diputados y de Senadores, la que contiene proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 2, 3, 25, 26, 35,. *Gaceta Del Senado*. Retrieved from http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-09-24-1/assets/documentos/Ini_Reforma_Politico_Electoral.pdf

Serna de la Garza, J. M. (2004). *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Serna de la Garza, J. M. (2008). *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Serna de la Garza, J. M. (2014). Las reformas al federalismo mexicano. In M. A. Casar & I. Marván (Eds.), *Reformar sin mayorías* (Kindle). México: Taurus.

Shirk, S. (2018). China in Xi's "New Era": The return to personalist rule. *Journal of Democracy*, 29(2), 22–36. Retrieved from https://www.journalofdemocracy.org/article/china-xi's-“new-era”-return-personalistic-rule?_cldee=b21hcmJjQGNvbXVuaWRhZC51bmFtLm14&recipientid=contact-d8846813a88be71180df005056a456ce-05451f39c8ea424caf12360df8bf2958&esid=cb09c0c0-0d6f-e811-80f1-005056a456

Snyder, R. (2009). Reducción de la escala: el método comparativo de unidades

- subnacionales. *Desarrollo Económico*, 49(194), 287–306. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/25702552>
- Stein, M. (1968). Federal Political Systems and Federal Societies. *World Politics*, 20(4), 722–747.
- Stepan, A. (1998). Democracia y Federalismo: un análisis comparado. *Rivista Italiana Di Scienza Politica (Traducción Al Español de Carla Carrizo)*, 28(1), 1–32. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Suárez-Cao, J., Batlle, M., & Wills-Otero, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, (90), 15–35.
- Tépach, R. (2012). La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano. *Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Dirección General de Investigación Y Análisis*, 54.
- Thede, N. (2005). *Local government and human rights: doing good service*. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Local+Government+and+Human+Rights+:+Doing+Good+Service#0>
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). Historic institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 1–32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. <https://doi.org/10.1086/257839>
- Tocqueville, A. de. (1957). *La democracia en América* (5ª Reimpre). México: Fondo de Cultura Económica.
- Treisman, D. (2002). Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective. *Unpublished Manuscript*, (March 2002), 38. Retrieved from <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin.pdf>
- Trejo, G., & Ley, S. (2016). Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México. *Política Y Gobierno*, XXIII(1), 11–56.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*.

- Berkeley: California University Press.
- Tulchin, J., & Selee, A. (2004). *Decentralization and Democratic Governance in Latin America* (J. Tulchin & A. Selee, Eds.). Retrieved from http://140.116.249.155/file.php/37623/decentralization_and_democratic_governance_in_latin_america_2004_.pdf
- Ugalde, L. C. (2016, November 22). Rescates perversos. *El Financiero*, p. 58.
- Ugalde Calderón, F. V. (2010). Órganos constitucionales autónomos. *Revista Del Instituto de La Judicatura Federal*, (29), 253–264. Retrieved from http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto_Valentín_Ugalde_Calderón.pdf
- United Cities and Local Governments. (2009). *Decentralization and local democracy in the world. First Global Report by United Cities and Local Governments* (Kindle). Barcelona: The World Bank-United Cities and Local Governments.
- Valdés Ugalde, F. (2011). *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México* (Kindle). México: Flacso-UNAM.
- Valencia Carmona, S. (2003). En torno al federalismo mexicano. In A. M. Hernández & D. Valadés (Eds.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías* (pp. 359–380). Retrieved from <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1088/1.pdf>
- Vallès, J. M. (2000). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Vázquez Ferrel, C. (2017). *La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012*. México: INAP.
- Véliz, C. (1980). La tradición centralista en América Latina. *Estudios Internacionales*, 13(50), 151–162. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/41390979>
- Wallis, J. J., & Oates, W. E. (1988). Decentralization in the public sector: an empirical study of state and local government. In H. Rosen (Ed.), *Fiscal Federalism: Quantitative Studies* (pp. 5–32). <https://doi.org/http://www.nber.org/chapters/c7882>
- Watts, R. (1999). *Comparing Federal Systems*. Ontario: School of Policy Studies, Queen's University.

- Weber, M. (2012). *Economía y sociedad* (18ª reimpr). México: Fondo de Cultura Económica.
- Weldon, J. (1997). The Political Sources of Presidentialism in México. In S. Mainwaring, M. Shugart, & (eds.) (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Weldon, J. (2003). El Congreso, las maquinarias políticas locales y el “maximato”: las reformas no-reeleccionistas de 1933. In F. (coord. . Dworak (Ed.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Wheare, K. C. (1963). *Federal Government* (4th ed.). London: Oxford University Press.
- Willis, E., Garman, C., & Haggard, S. (1999). The Politics of Decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, Vol. 34, pp. 7–56. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/10.2307/2503925>
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición a la democracia en México*. México: El Colegio de México.
- Wright, D. S., & Stenberg, C. W. (2007). Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: The Origins, Emergence, and Maturity of Three Concepts across Two Centuries of Organizing Power by Area and by Function. In J. Rabin, B. Hildreth, & G. Miller (Eds.), *Handbook of Public Administration* (Third, pp. 407–479). Florida: CRC Press.
- Young, O. R. (1972). *Sistemas de ciencia política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zamarripa, R. (2013, February 25). Químicamente puro. *Reforma*, p. 15.
- Zavaleta, N. (2016). *El infierno de Javier Duarte. Crónica de un gobierno fatídico*. México: Ediciones Proceso.
- Zemelman, H. (2005). *Voluntad de Conocer. El sujeto y su pensamiento en el paradigma crítico*. Barcelona: Anthropos-UACH.
- Zoraida Vázquez, J. (1993). El federalismo mexicano, 1823-1847. In M. Carmagnani (Ed.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (p. 390).

México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, (38), 39–64.

