



Descentralización y relaciones intergubernamentales como agentes de cambio en la gestión pública

Mayra Patricia Pérez Román,¹ Carlos Carpio Cortés,² María del Rosario San Martín Gamboa³

Resumen

La investigación se ocupa de la descentralización como mecanismo para la distribución del poder y la eficiencia hacia los beneficios de los programas o acciones públicas en los distintos niveles de gobierno para maximizar los beneficios a la población, ya que los gobiernos municipales son los más cercanos a la población. El papel del Estado ha sido replanteado por las necesidades contextuales y el dinamismo social, optando por la implementación de acciones que emanan de las políticas públicas y que se apoyan en un proceso racional de toma de decisiones. El objetivo del documento es analizar las características de la descentralización para identificar cómo el modelo de autoridad traslapante es el viable para la distribución de poder y funciones por parte del aparato gubernamental y con ello mejorar la gestión pública en la atención a las demandas sociales.

El trabajo se justifica por la importancia que tiene la gestión de la eficiencia en la atención de los asuntos públicos, sobre todo en un contexto dinámico como el nacional, donde los desajustes del mercado son inherentes y requieren de la participación del Estado bajo la perspectiva ilustrada. Para ello, se sigue el método deductivo, clarificando términos y llegando a la selección del modelo de relaciones intergubernamentales. Finalmente, se concluye que la mejor forma de detectar problemas es mediante un gobierno cercano a las personas, en este caso el gobierno municipal, y formalmente las entidades descentralizadas que deberán establecer canales de comunicación en pos de atender problemas públicos y generar así políticas sociales que sean certeras y eficientes en el campo específico del combate a la pobreza.

Palabras clave: Gestión Pública, Descentralización, relaciones intergubernamentales.

¹ Sección de Estudios de Posgrado e Investigación-UPIICSA, Instituto Politécnico Nacional, Ciudad de México, México. Av. Té #950 esquina Resina, Col. Granjas México. Correo: <mayra_0219@yahoo.com>.

² División de Administración y Gestión Empresarial, Universidad Politécnica de Valle de México, Tultitlán, Estado de México, México, Av. Mexiquense s/n esquina Av. Universidad Politécnica, Col. Villa Esmeralda. Correo: <piotecafc@gmail.com>.

³ Centro Universitario UAEM Texcoco, Universidad Autónoma del Estado de México, Texcoco, Estado de México, México, Av. Jardín Zumpango s/n, Fracc. El Tejocote. Correo: <mrsanmarting@uaemex.mx>.



Introducción

Pensar en decisiones gubernamentales para tratar problemas sociales pareciera una tarea común, pues en contextos bombardeados por información oficial, la impresión es que acciones gubernamentales son las mejores y que se cumplen los objetivos. Sin embargo, contextos dinámicos con crecientes problemas, como el mexicano, dificultan la tarea dado que la economía, primada de desequilibrios y vaivenes, requiere de análisis mayores basados en términos específicos como políticas públicas, pobreza, política social y descentralización.

El objetivo del trabajo es presentar reflexiones sobre el desarrollo de la descentralización y las RIG y su papel como mecanismo para la distribución del poder y la eficiencia de las acciones gubernamentales en los distintos niveles de gobierno para maximizar los beneficios a la población, ya que los gobiernos municipales son los más cercanos a la población, lo que permite la consolidación de la autonomía política.

La metodología de la investigación parte de un enfoque deductivo que recurre a marcos de análisis y teorías que esbozan claramente los términos y son utilizados en comprender la manera en cómo la descentralización permitirá la identificación clara de los problemas en su contexto real para formular decisiones integrales que permitan la erradicación de los problemas en lugar de soluciones paliativas.

El trabajo se presenta en tres secciones; la primera de ellas realiza una revisión de la literatura de descentralización y su papel al atender demandas sociales y la necesidad de reducir el papel del Estado, lo que abriría la puerta para el envío de funciones en el entorno local. El segundo apartado establece la importancia de las RIG y su papel fundamental como generadoras de estabilidad social, ya que los beneficios sociales requieren de la diseminación de tareas y funciones. La tercera presenta reflexiones sobre la viabilidad de la sinergia entre los términos arriba citados y la gestión de estabilidad social y atención de las demandas públicas por parte del gobierno.

La descentralización es un elemento necesario para hacer frente a los constantes desafíos del gobierno, y es una herramienta para mejorar la gobernabilidad y desarrollo local. La descentralización se asume como un puente de comunicación entre las demandas locales de la población y la administración central, y promueve el acercamiento entre el Estado y la sociedad, lo que representa un proceso dialéctico que impulsará el cumplimiento de los objetivos de los programas, propagando así un orden general emanado de la federación pero con problemas detectados desde el ámbito local.

En todo momento, el gobierno necesita enfocarse en la atención de problemas reales; por ello, una tarea obligatoria del Estado debe ser la elaboración de políticas sociales como elemento fundamental por el cual expresa su atención a los problemas públicos.



Descentralización, Elementos y Características

Para su comprensión, la presente investigación requiere la revisión de un marco de análisis para identificar de qué manera contribuye cada postura teórica en el desarrollo de la misma. Para ello se consideran los siguientes elementos: descentralización, relaciones intergubernamentales y política social. En el caso mexicano, es indudable la existencia de un Estado que asume funciones significativas de protección dirigida a los sectores menos favorecidos de la sociedad.

A pesar de las grandes imperfecciones del Estado, éste se justifica por sus fines, es decir, la búsqueda del bien común. Vale la pena señalar que la sociedad creó al Estado por propia insuficiencia para realizar los fines sociales, porque el hombre estaba a merced de las circunstancias y ellas hubieran acabado por destruirlo. Vale la pena aclarar que no se trata de un Estado benefactor, sino de un redimensionamiento del mismo, que ha sido acompañado de un replanteamiento que incluye la aceptación de la diversificación de los sectores participantes que asumen un rol más participativo y analítico.

En México, la descentralización ha adquirido una renovada importancia, siendo una tarea fundamental del gobierno, lo que ha merecido cada vez mayor interés en el contexto nacional y, en general, en el mundo entero. Desde los últimos 30 años, muchos países han emprendido el camino hacia la descentralización, pero debido a la heterogeneidad de éstos, es inviable hablar de un modelo estandarizado.

La descentralización es compleja y suele estar encargada de contenidos ideológicos regularmente debatidos, su aplicación indiscriminada al referir un conjunto de fenómenos de diversa naturaleza y su análisis fragmentado al acotarse a un sólo ámbito de conocimiento, inducen a confusiones. En materia administrativa, la descentralización ha obedecido a la conveniencia de sustraer ciertas actividades de la acción de la administración pública centralizada, debido a la peculiar naturaleza técnica, industrial o comercial de las mismas. En este tenor, el Estado decide desprenderse de algunas de las facultades que de manera regular ejerce sobre los órganos de la administración pública centralizada, en aras de un mejor cumplimiento de determinados fines estatales (Serna y Ríos, 2003).

Entre Estado y organismos descentralizados una forma de relación y convivencia distinta, en la que el elemento de jerarquía, eje fundamental de la organización burocrática centralizada, se desdibuja. Así, la *descentralización administrativa* implica la introducción de una serie de reglas distintas, relativas a los poderes de nombramiento de autoridades, los poderes de mando y vigilancia, las facultades de revisión y disciplinarias, así como los poderes para la resolución de conflictos de competencia.

Este tipo de descentralización implica la transferencia de responsabilidad de planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades del campo de las dependencias gubernamentales, unidades, autoridades o corporaciones públicas



semiautónomas, entre otras. Para Fraga (2012), la descentralización administrativa debe sumar la participación local y postura del gobierno central, es decir la transferencia de responsabilidades.

Descentralizar no es independizar, sino dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central facultades limitadas de vigilancia y control. La descentralización administrativa en la vida nacional se traduce en el fortalecimiento del federalismo y del municipio libre, vigilando sus capacidades. Por esta razón, se vincula con las fuerzas que aspiran al cambio positivo y deseado, favoreciendo a los gobiernos locales, debido a que son el medio “a través del cual el pueblo procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos” (Uvalle, 1995: 28). Se trata de impulsar el desarrollo desde lo local, mediante el acoplamiento de los actores políticos, que configuren la correcta acción gubernamental, como lo muestra el cuadro 1.

Cuadro 1. Características de la descentralización

Supuestos	
Descongestionar administrativamente el gobierno central	Facilitar un desarrollo territorial equilibrado
Mejorar la administración del Estado	Para apoyar la planificación económica
Acercar la administración al ciudadano	Facilitar la puesta en marcha de la planificación territorial
Fortalecer otras instancias del Estado	Incorporar zonas y regiones marginadas
Limitar el poder del gobierno central	Mejorar el uso de los recursos humanos, económicos y físicos
Involucrar en los tareas del gobierno a otros sectores	Racionalizar las inversiones del gobierno central

Fuente: elaboración propia basado en Rodríguez (1993).

Una vez señaladas algunas de las características, es prudente mencionar que entre los beneficios de los procesos de descentralización se encuentra la mayor congruencia entre las demandas por servicios regionales y la oferta realizada a través del gasto público. Al decidir sobre alternativas de gastos más cerca de los beneficiarios y en correspondencia con las necesidades de la población, se estima que los servicios públicos son usados con mayor eficiencia. La descentralización, correctamente diseñada y dirigida, constituiría no solamente un componente fundamental de la reforma del Estado sino un principio para el reordenamiento de las relaciones entre Estado y sociedad civil y de la gestión pública en general, incluso en



el diseño de las políticas públicas, ya que se tendría un contacto mucho más directo con la población. Las conexiones entre los diversos órdenes de gobierno encuentran un marco de análisis y discusión en las RIG que son los vínculos de coordinación, y es el lugar donde se suscitan los enlaces entre el gobierno del Estado y los poderes públicos.

El fortalecimiento de la administración municipal puede ser el centro de la reconceptualización y dar nuevos bríos de la administración pública nacional, ya que la descentralización deberá impulsar al municipio como la base de la unidad política del país, reconocido por la Constitución en el artículo 115. Así, el municipio debe ser la expresión directa e inmediata de la participación social en la administración pública, en la que, de manera inaplazable, la descentralización sea dirigida a competencias, poderes, funciones y recursos.

Genealogía e Importancia de las RIG

Definir a las RIG no es una tarea sencilla, debido a la diversidad de autores que han versado sobre el tema. Dicho concepto surge en los años treinta en Estados Unidos, y su interés por el estudio comparado se inicia a finales de los setenta; relaciones se refieren al análisis y comprensión del conjunto de interacciones entre unidades. La genealogía teórica de las RIG de desarrolla en Francia, donde se les identifica como el conjunto de conductas interactivas que ligan a los funcionarios públicos nacionales con los locales. En el mismo contexto europeo, en Inglaterra se definen como una serie de reglas de juego que incluyen elementos como el pragmatismo, la despolitización, la disminución del poder central y la confianza.

Dentro del contexto alemán aluden a un proceso que supone la transformación del federalismo tradicional en la elaboración conjunta de políticas en las que los actores pertenecientes a los tres niveles de gobierno persiguen sus propios intereses de forma interactiva en el marco del desarrollo de políticas públicas (Hernández, 2006). Para Pontifes (2002), las RIG establecen vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno.

Para Hernández (2006), las RIG se definen como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno, de tal manera que prime el desarrollo de mecanismos de colaboración acordada entre los órdenes de gobierno. También pueden concebirse como el entramado de relaciones entre las instituciones de gobierno que por mandato legal ejercen sus atribuciones sobre un área pública determinada o sobre territorio geográfico coincidente.

Las relaciones intergubernamentales al interior de los estados son aludidas por el proceso de regionalización que de una manera u otra las afecta o transforma. Cabe señalar que uno de los principales argumentos para fomentar las RIG es que son concebidas y desarrolladas como mecanismos de colaboración

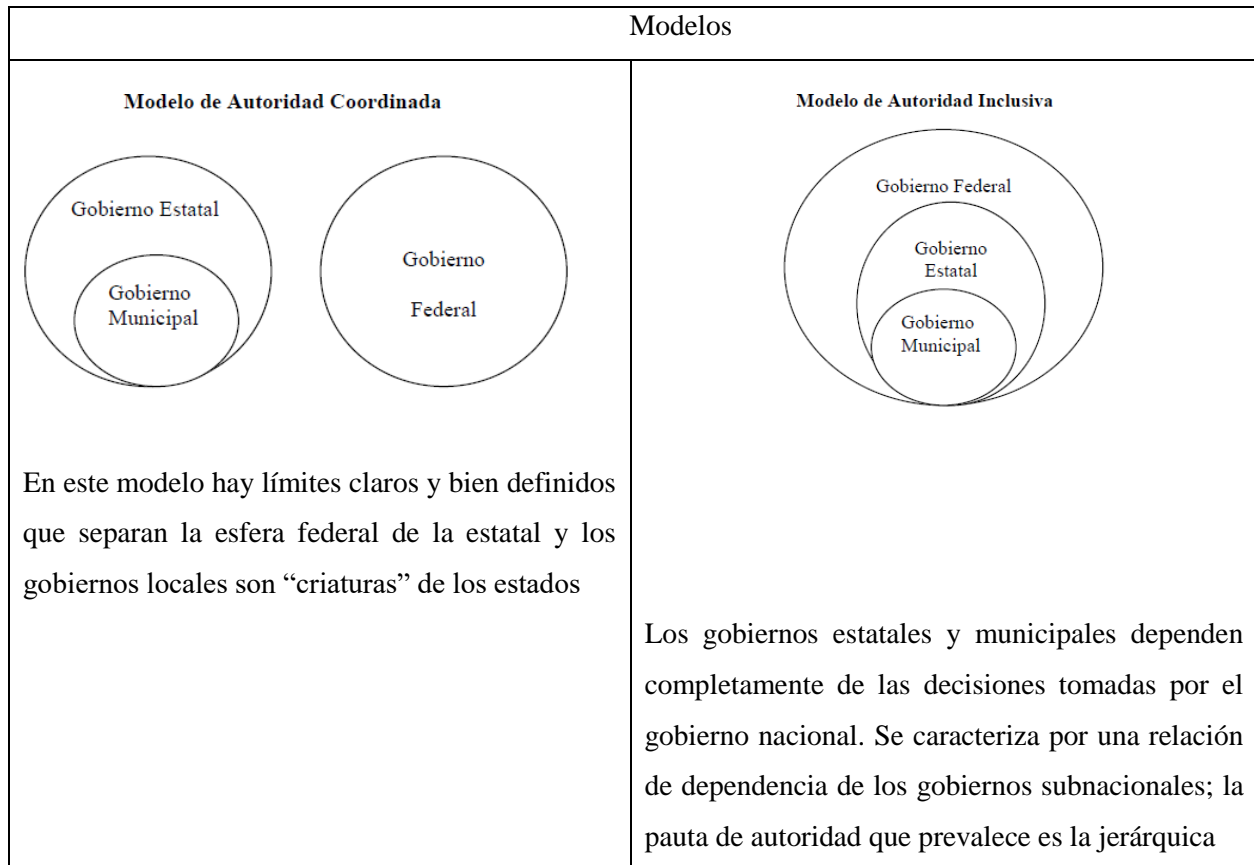


pactada o convenida y básicamente como un conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas (Carrera, 2004).

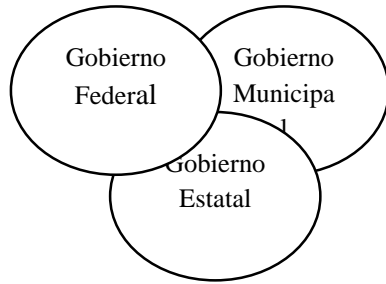
La existencia de un marco de relaciones pactadas genera un orden normativo también intergubernamental, de tal forma que los convenios celebrados de gobierno a gobierno cobran significado en el marco de las reglas programáticas y de control, además de comprometer una variedad enorme de autoridades que se suman al cumplimiento de dichos convenios (Pontifes, 2002).

Hablar del papel de este tipo de relaciones en el país no es una tarea fácil y se convierte en un tema más arduo cuando se vincula a la política social emprendida por el gobierno y ejecutada con la ayuda y colaboración activa de los estados y municipios. Por tales motivos, es primordial conocer los contextos de funcionamiento de las RIG. Para ello, se citan tres modelos existentes que conciben el ámbito federal, estatal y municipal. De acuerdo con Wright (2007 citado por Carrera), existen tres modelos clásicos que se presentan en el esquema 1:

Esquema 1. Modelos de Relaciones Intergubernamentales



Modelo de autoridad traslapante



Se caracteriza por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada y un alto grado de interdependencia potencial o real. Se distingue por competencia simultánea, cooperación y negociación. El poder o influencia para cada ámbito de gobierno es limitado y está basados en la negociación, que es la principal estrategia para alcanzar acuerdos. Las áreas exclusivas para cada ámbito de gobierno, con amplio poder discrecional, son muy limitadas

Fuente: elaboración propia basado en los esquemas de Carrera (2004).

De acuerdo con Carrera (2004), se considera que el modelo de autoridad traslapante representa con más exactitud cómo las RIG funcionan hoy en día en los Estados Unidos de América, siendo la representación más cercana en un sistema federal. Bajo esta idea, las grandes decisiones aún se toman sólo a nivel federal, vale la pena señalar que es precisamente ese nivel federal el que debe de pugnar por reconciliar la unidad con la diversidad social (Armenta, 2010), generando una correcta cohesión social.

En suma, las RIG establecen todo un complejo proceso de negociación política permanente a largo plazo, así como mecanismos de comunicación, sistemas de convenios y voluntad política, entre otros, que fomentarán el aprovechamiento de recursos, eficiencia administrativa, mejoramiento de los servicios públicos, reducción de costos y una postura resolutiva de problemáticas heterogéneas.

Marco Metodológico

La aplicación y selección del método de investigación depende del objeto de aplicación del conocimiento sobre el cual recae la indagación. Para los fines del presente trabajo, el método es deductivo, entendido como uno de disertación teórica. Dicho estudio parte de lo general a lo particular. En los diversos escenarios, el método de deducción es considerado como un método que utiliza procesos dinámicos y complejos, avocados a realizar o sistematizar operaciones lógicas. De esta manera, el presente apartado presenta de manera sistemática el problema de investigación, el objetivo y el método. En las ciencias sociales existe una gran diversidad de métodos en los que la aplicación y selección de cada uno depende del objeto de estudio sobre el que recae la investigación.

El planteamiento del problema se postula en términos concretos, expresando los factores, elementos y relaciones del problema de tal manera que la centralización es susceptible de estudio y la descentralización será la vía para cumplir los objetivos del Estado en la generación de estabilidad social. En lo concerniente al objetivo, es evidenciar los problemas de la centralización administrativa que han impedido acciones gubernamentales eficientes, para ello se desarrollan reflexiones en torno a la descentralización y las RIG



como elementos que, correctamente implementados, distribuyen el poder y descongestionan la administración central.

En suma, se postula la viabilidad de la investigación y bosqueja los problemas de la centralización y la manera en que su opuesto (descentralización) es considerado como mecanismo para la distribución de poder y eficiencia. Se privilegia el desarrollo y aplicación del conocimiento, entendido como la utilización innovadora que de los nuevos saberes hace el profesional al atender asuntos de su campo de estudio. La aplicación del conocimiento constituye un proceso dialéctico que pasa del nivel teórico al empírico o de lo abstracto a lo concreto y comprobable manteniendo un espíritu innovador y creativo.

Cabe destacar que los resultados no pretenden ser generalizables, ya que enmarcan el comportamiento humano y son válidos sólo para un determinado sector. La técnica que se utilizará es documental; este tipo de investigación es teórica (pero no por ello menos valiosa) ya que las obras de consulta versan sobre un tema específico. La investigación documental permite observar el fenómeno sustentándose en información bibliográfica.

Aportes y Reflexiones

Una vez analizadas las diversas fuentes que sustentan la presente investigación, es claro que la revisión de la literatura ofrece el sustento teórico para respaldar el trabajo colaborativo que debe desarrollar la federación con las entidades locales (entidades federativas y municipios). Dada la enorme diversidad de obstáculos culturales, históricos, económicos y financieros a los que se enfrentan los países, es prudente pensar en la descentralización como un elemento para adelgazar la burocracia, para hacer eficiente el gasto público y los programas sociales, como es el caso del combate a la pobreza y así concretar el desarrollo.

Pensar en decisiones gubernamentales para tratar problemas sociales pareciera una tarea común, pues en contextos hostigados por información oficial, la impresión es que acciones gubernamentales son las mejores y que se cumplen los objetivos. Por otro lado, contextos dinámicos con crecientes problemas dificultan la tarea, dado que la economía mexicana, primada de desequilibrios y vaivenes, requiere de análisis mayores que se basen en términos específicos como políticas públicas, pobreza, política social y descentralización.

Resulta complicado pensar en la descentralización como un dogma, como la panacea o como un método de resolución de todos los conflictos. La restauración o establecimiento del equilibrio de poder y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno ha presentado normalmente significativos desafíos político-administrativos.

La delegación de facultades a gobiernos locales requiere importantes cambios en la autoridad política, financiera y administrativa. En algunos países, el federalismo representa un paso decisivo hacia el



desmantelamiento de las estructuras de control cuando el gobierno central no ofrece de manera uniforme el nivel adecuado de servicios en todo el país. En tal caso, la descentralización busca ofrecer un nivel de servicios más uniforme en todo el país, además de establecer amplios canales de comunicación abiertos a las críticas.

La descentralización es un elemento deseable para las administraciones y políticas sociales en general, descongestiona la administración central e impulsa la mejor detección y atención a los asuntos públicos, pues, quién mejor que las autoridades locales para conocer las particularidades de su contexto y así apoyar en la mejor toma de decisiones ante las crecientes y cada vez más complejas necesidades de la sociedad.

Es posible rematar señalando que la descentralización basada en un proceso de autoridad trasladante se trata de un transcurso gradual de cambio que identifica sus características con cada contexto y que necesita ser apoyada por RIG fuertes y definidas que descongestionen el gobierno central y que permitan la cohesión entre las instancia de gobierno que serán las encargadas de diseñar políticas que dentro de su amplia gama dirigen cursos de acción dirigidos a la población mediante acciones de corte social para combatir los desequilibrios. Así, con la información y base analítica se podrá emprender el desarrollo de una propuesta que logre el amalgamiento entre los miembros integrantes de la federación, alcanzando el objetivo primordial que es la procuración del bien común.

Conclusiones

En el artículo se muestra el avance teórico de la descentralización y RIG, siendo esta una herramienta fundamental para promover la eficiencia del Estado y la eficacia de los programas sociales. Si se trabaja en dicho binomio es posible adelgazar al Estado y descongestionar la administración central. El análisis de la literatura referida mostró que la descentralización es un canal de comunicación para la distribución de funciones y poder, para hacer más eficiente la tarea del Estado en la procuración del bien común.

El papel del Estado mexicano es fundamental para adelgazar la burocracia, eficientar el gasto público y hacer eficientes los programas sociales, como es el caso del combate a la pobreza, y así concretar el desarrollo. Los cambios vívidos en el ámbito de la administración pública durante la gestión de la política social de la presente administración y sus predecesoras han puesto de manifiesto la necesidad de descentralizar, como se señaló en los apartados previos; sin embargo, pese a los grandes beneficios, no en todos los casos es viable: se trata de contextualizar y no brindar soluciones homólogas a problemas heterogéneos. El problema se agudiza aún más a nivel municipal, dado que las autoridades del Ayuntamiento no siempre tienen los medios y capacidad necesarios para la prestación de servicios.



A partir de la revisión bibliográfica se puede afirmar que la incorporación y profundización en la descentralización en el Estado mexicano permitirá la eficiencia de los gobiernos locales, por lo que las políticas deben dirigirse hacia mejorar la descentralización para hacer efectivo el gasto y eficiente los programas sociales y donde dicha actividad debe de ser medida y evaluada.

La descentralización es un elemento deseable para las administraciones y políticas sociales en general, descongestiona la administración central e impulsa la mejor detección y atención a los asuntos públicos, ya que, quién mejor que las autoridades locales para conocer las particularidades de su contexto y así apoyar en la mejor toma de decisiones ante las crecientes y cada vez más complejas necesidades de la sociedad.

Referencias

- Armenta, L. (2010). *Federalismo*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Carrera, H. (2004). *Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)*. Madrid: CLAD
- Fraga, G. (2012). *Derecho Administrativo*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Pontifes, M. (2002). Relaciones intergubernamentales. En *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*. Número 65, México.
- Rodríguez, G. (1993). *Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua (1979-1991)*, Nicaragua: Fundación Ebert.
- Serna, J. y Ríos, G. (2003). *Autonomía universitaria y financiamiento, derecho de la educación y de la autonomía*, III, Ensayos Jurídicos, Núm. 13, México: UNAM.
- Uvalle, R. (1995). Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México. *Revista Gestión y estrategia*, I (7), 18-26.
- Wright, D. (2007). Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local. *Revista de Estudios Políticos*, 0(6). Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/48072/29521>.