

Avances y pendientes para fortalecer el federalismo

Legislando la agenda social



Avances y pendientes para fortalecer el federalismo

Colección Legislando la agenda social

*Avances y pendientes
para fortalecer el federalismo*

Primera edición: agosto de 2006

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados / LIX Legislatura

Coordinación de la colección
*Adriana Borjas Benavente
Mónica Bucio Escobedo*

Cuidado de la edición
Alejandro López Morcillo

Corrección de estilo
Fernando Cruz Benítez

Diseño y formación
Alejandro López Morcillo

Asistencia editorial
*Zuleima Durán Reyes
Daniela López Peña*

ISBN: 968-9097-06-7

Av. Congreso de la Unión 66
Edificio G, Piso 3,
Col. El Parque, México, D.F.
Tel. 5628-1300, exts. 4490 y 1896
Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx

Índice

Presentación	7
Ciclo <i>Legislando la agenda social</i>	9
Introducción	15
Antecedentes de las políticas de descentralización en México: el caso del sector salud	27
<i>Myriam Cardozo Brum</i>	
El panorama de la descentralización en México: ¿hacia qué tipo de federalismo evolucionar?	43
<i>Enrique Cabrero Mendoza</i>	
¿Lo local es hermoso? La descentralización en México en presencia de la captura de élites	79
<i>Fausto Hernández Trillo</i>	
Crecimiento económico municipal y gasto público	99
<i>Ramón Galindo Noriega</i>	
La asociación de municipios: un desafío a los esquemas de relación intergubernamental	111
<i>María Eugenia González Alcocer</i> <i>Eunice Karymi Lerín de León</i>	

Sistemas de profesionalización de funcionarios municipales <i>José Octavio Acosta Arévalo</i>	155
Agenda ciudadana municipalista: propuesta para la democracia, el desarrollo y la participación ciudadana <i>Carlos A. Rodríguez Wallenius</i>	167
Documento internacional para reconocer gobiernos confiables <i>Carlos Gadsden Carrasco</i>	177
La agenda pendiente del federalismo mexicano <i>Mario César Maldonado Mercado</i>	195
Los estudios de descentralización de las políticas sociales: una revisión sobre el estado actual de estos temas <i>Alejandro Navarro Arredondo</i>	205
Acerca de los autores	227

Presentación

Esta colección recoge las voces que desde distintas perspectivas se expresaron en el ciclo de foros *Legislando la agenda social*, organizado y convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y celebrado con el respaldo de algunas comisiones de la LIX Legislatura.

Diputados y senadores, representantes del sector social, gubernamental y académico, convergieron y construyeron un diálogo sobre los temas sociales más relevantes, que configuran e inciden en la vida diaria de los mexicanos y, por tanto, son parte sustancial del quehacer legislativo.

En los diecisiete foros que implicó el ciclo *Legislando la agenda social*, las voces provenientes de diversos ámbitos manifestaron ideas y propuestas, expusieron balances y reflexiones, debatieron argumentos y apuntaron desafíos a enfrentar en torno a asuntos sociales, cuya importancia requiere tomar posición y asumir decisiones.

Dar espacio y resonancia a las palabras dichas por todas esas voces a través de esta colección, tiene el propósito de aportar al lector elementos que enriquezcan el conocimiento y análisis de aquellos temas, cuya importancia radica en el carácter e impacto social que revisten.

Legislando la agenda social tiene también el propósito de contribuir a profesionalizar y a optimizar el desempeño del Poder Legislativo, en la medida en que brinda a quienes lo integran sus propias reflexiones en relación con el trabajo que realizan y aquellas que desde otros espacios se pronuncian y construyen la agenda social de México.

Ciclo *Legislando la Agenda Social*

Son –en verdad– amplios, importantes y ambiciosos los objetivos que con la realización del ciclo de foros *Legislando la agenda social* se pretenden alcanzar. Este es un esfuerzo de organización notable, que felicitamos.

A lo largo de casi dos meses y de los 17 encuentros programados –con instituciones académicas, sociales y gubernamentales– diputadas y diputados desarrollamos un exhaustivo ejercicio de análisis y consulta popular, sobre temas de la mayor relevancia para el país. Este ejercicio democrático es útil para construir una agenda legislativa de consenso, que pueda constituirse en plataforma para la transformación responsable de la normatividad de todas aquellas leyes que impactan en los temas sociales.

El asunto de la agenda social es de tal relieve que incide ampliamente en la estructura de todo Estado. Sólo a través de una eficiente política social puede preservarse la gobernabilidad y la paz interior de los países. Por ello, es imperativo tener una mayor capacidad para generar bienestar y para mejorar la calidad

de vida de las personas y de sus familias. No hacerlo conduciría al colapso social. Omitir la modernización de cada uno de los instrumentos que propician el desarrollo humano sería muy grave.

El concepto de *política social* comprende aspectos como la salud, la educación, la cultura, la seguridad social, el trabajo, la vivienda, la migración o la pobreza. En todos estos asuntos es claro que tenemos grandes rezagos y debilidades.

En México se aprecia, hoy, una concentración desigual del ingreso, insuficiencia de la infraestructura, y asimetrías —que son ya intolerables— entre regiones del país y grupos sociales. Estas deficiencias no deben seguirse combatiendo mediante políticas asistenciales o coyunturales, sino con un gran programa de desarrollo social que estimule el desarrollo personal y colectivo, propicie participación social en la planeación del desarrollo y facilite el acceso de la población en el diseño y la ejecución de los programas sociales.

Aunque debemos reconocer que algunos programas gubernamentales, como Oportunidades, Seguro Popular o créditos para la vivienda, han producido resultados positivos, también debe admitirse que éstos sólo han atemperado de manera mínima y parcial las serias carencias que padece la mayoría de la población. Éstos no han sido suficientes para detener el crecimiento de la marginación ni para cerrar la brecha existente entre ricos y pobres.

Debemos, entonces, acordar con las metas del milenio de Naciones Unidas, erradicar la pobreza extrema; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre géneros; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud de las mujeres; fomentar el diseño de políticas públicas que atiendan la problemática que padece gran

parte de la niñez; promover el deporte; mejorar las condiciones de acceso a bienes de consumo duradero y a la vivienda y estimular el ahorro y el acceso a un sistema de pensiones moderno; diseñar un programa de atención a migrantes, sus familias y sus comunidades, entre otras muchas acciones.

Requerimos, asimismo, fortalecer nuestro federalismo y alcanzar una auténtica equidad en la distribución de los recursos públicos hacia las entidades federativas con mayores necesidades y rezagos sociales. Es indispensable que la población de todos los estados de la república tenga acceso integral y cierto a los beneficios de la nutrición, de la educación, de la salud, de la vivienda digna, del salario remunerador; en suma, necesitamos muchas cosas para propiciar justicia social.

Requerimos de un nuevo marco de desarrollo, porque es claro que sin justicia social el país estará condenado al estancamiento y al conflicto permanente. De allí la necesidad de estructurar una agenda social viable y participativa. De allí la importancia de este ciclo organizado por nuestro Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y de allí lo loable del interés de nuestros compañeros diputados por impulsarlo.

Luego de 17 foros, en los que participaron alrededor de 1 400 ciudadanos a título personal o como representantes de instituciones académicas, sociales y gubernamentales, las diputadas y los diputados contamos con una visión más amplia y con mejores herramientas para diseñar una agenda legislativa que de pie, en el futuro inmediato, a la transformación responsable de la normatividad que regula los grandes temas sociales de nuestro país.

Con acuciosidad y exhaustividad, han sido recogidas las opiniones y propuestas de los expertos y se ha

interactuado con los principales protagonistas de los sectores de la ciencia y tecnología, del deporte, de la salud, de la educación, de la seguridad social, del cooperativismo, del empleo, de la vivienda, del transporte, de la migración, de la seguridad nacional, que, entre otros, conforman los ámbitos de lo social, del desarrollo humano y del federalismo mexicanos.

Asimismo, se han evaluado –con la participación ciudadana abierta y plural– los avances, las insuficiencias y los desafíos de las políticas públicas orientadas a la atención de los fenómenos de la marginación, de la pobreza extrema, de la equidad de género, de la problemática de la juventud, del acceso a los sistemas de pensiones, de la gobernabilidad, de la reforma migratoria integral, entre otros temas.

Por eso, contamos ahora con mayor información al respecto y hemos reafirmado nuestra convicción de que debemos conformar una agenda social estructurada de manera incluyente, con visión de futuro y regida por ejes de acción en los cuales las premisas sean el combate a la exclusión y la marginación; la mejoría de la calidad de vida de jóvenes, niños, mujeres, ancianos e indígenas; así como el desarrollo equilibrado de todos los mexicanos.

En resumen, hemos confirmado nuestra convicción de que desde la actividad legislativa estamos comprometidos a impulsar la justicia social y el desarrollo regional, urbano y rural.

El ciclo *Legislando la agenda social* ha justificado su implementación, ha demostrado su importancia y ha dejado constancia de que su memoria y relatoría serán perdurables y útiles para la función legislativa. Con ello, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública cumple con sus funciones institucionales de in-

investigar y analizar los temas sociales y de apoyar la información que sobre el particular requerimos los integrantes de esta Cámara.

Diputado Heliodoro Díaz Escárraga
Vicepresidente de la Mesa Directiva
LIX Legislatura

Introducción

Los procesos de fortalecimiento del federalismo y descentralización en México están siendo impulsados por una multiplicidad de factores. Algunos de ellos tienen que ver con el intento de reducir las burocracias centralizadas, otros se orientan a impulsar sistemas de gobierno más democráticos. Asimismo, algunos autores señalan que parte de las motivaciones para promover una mayor participación de los gobiernos locales en la ejecución de políticas nacionales radica en la experiencia poco satisfactoria en la solución de los problemas de salud, educación y pobreza.¹

En este marco de ideas, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública con el respaldo de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la Cámara

¹ Enrique Cabrero, “Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México”, en Ricard Gomá y Jordana Jacint (coords.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2004, p. 169; Tonatiuh Guillén, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa/El Colegio de la Frontera Norte, México, 1996.

de Diputados de la LIX Legislatura convocaron al foro “Avances y tareas pendientes para fortalecer el federalismo en México”.² El evento se llevó a cabo el 30 de marzo de 2006 y contó con la participación de funcionarios gubernamentales, miembros de asociaciones civiles y académicos expertos en los temas de relaciones intergubernamentales, gestión municipal, federalismo y desarrollo local.

Avances y pendientes para fortalecer el federalismo reúne las exposiciones presentadas, las cuales fueron en el sentido de profundizar los mecanismos de fortalecimiento del federalismo, al tiempo que consideraron que el papel catalítico del Congreso de la Unión en este tema podría ser clave para su consolidación.

En primer lugar, Myriam Cardozo Brum presenta los antecedentes sobre las políticas de descentralización en México e incluye una sistematización de las reformas legales que han tenido lugar desde 1980, particularmente para el sector salud. De acuerdo con Myriam Cardozo, el sistema político mexicano durante gran parte del siglo xx se caracterizó por su centralismo; los servicios de salud para la población mexicana no fueron ajenos a esta actividad centralizadora.

Sin embargo, a principios de 1980 la descentralización surgió como una referencia novedosa en lo administrativo, político, cultural y jurídico para distribuir facultades y recursos. La Ley General de Salud sentó las bases para realizar la descentralización del sector y establecer los ámbitos de acción entre la federación, los estados y los municipios. En esos años, la Secretaria

² Este libro recoge las ponencias presentadas en dicho foro que, dentro del ciclo *Legislando la agenda social*, fue organizado por Alejandro Navarro Moreno, investigador del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, responsable del tema de federalismo.

ría de Salubridad y Asistencia (ssa) se convirtió en Secretaría de Salud y asumió actividades básicamente normativas, de supervisión y evaluación.

En el periodo gubernamental 1989-1994, la descentralización del sector salud se detuvo. Sin embargo, en algunos estados se tomaron medidas con carácter descentralizador, hubo algunas transferencias administrativas y se aumentaron los recursos a los servicios descentralizados. Para el periodo 1995-2000 se reactivó la estrategia de la descentralización de los servicios de salud gracias al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. La descentralización se entendió entonces como un proceso en el que el nivel central transfería autoridad, manejo de recursos y toma de decisiones a los estados; en otros términos, fue un instrumento del federalismo que implicaba redistribución de funciones y pretendió conformar sistemas estatales de salud.

Enrique Cabrero presenta las características generales de los procesos de descentralización en México durante las dos últimas décadas. Señala que la descentralización “desde arriba” ha realizado muchos cambios fiscales, políticos y administrativos en el sistema de gobierno mexicano para promover una gestión pública más autónoma y eficaz.

No obstante, varias revisiones hechas por este autor revelan que un sistema de provisión de servicios descentralizado no es necesariamente más eficiente y eficaz que uno centralizado. Gran parte de la mejoría en la provisión de servicios depende de las capacidades institucionales de los gobiernos locales al recibir los programas descentralizados. Esta cuestión no fue tomada en cuenta por el gobierno mexicano, ya que en el periodo de 1984 a 1994 se desencadenó en México un proceso de descentralización que además de ser muy

lento, carecía de un eje articulador que insertara esta política en una estrategia de desarrollo global.

En 1995 surge un nuevo impulso al proceso de descentralización en nuestro país. Se dejó atrás la lentitud del proceso, sin embargo, nuevamente se renunció a la pretensión de coordinar los esfuerzos de descentralización bajo una perspectiva más amplia de desarrollo regional. Por estas razones, Enrique Cabrero reconoce que una combinación de procesos verticales y horizontales de descentralización ofrece resultados más sostenibles y efectivos.

Muchos de los programas exclusivamente orientados “desde arriba” han fracasado no porque no contarán con intervenciones técnicas bien documentadas y científicamente probadas, sino porque fallaron en movilizar y apoyar las habilidades y los recursos locales. De esta manera, los programas de descentralización requieren que se diseñen también con una perspectiva “de abajo hacia arriba”, donde los gobiernos y las comunidades locales comprometan sus propios recursos, especialmente su tiempo y esfuerzo.

Fausto Hernández intenta determinar si las transferencias del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FAISM) se distribuyen con criterios compensatorios. El autor realiza una revisión de la literatura sobre los procesos de descentralización que son capturados por élites locales. Ante este escenario, argumenta que los beneficios de los procesos de descentralización no se cristalizan si existe facilidad por parte de ciertos grupos de presión locales para influir en la determinación del uso de fondos en su favor.

Los ejercicios econométricos que contiene el artículo sugieren que a pesar de que existe redistribución, ésta es débil y el Fondo de Aportaciones para Infraes-

estructura Social Municipal podría ser más compensatorio. Es decir, existe un espacio de discrecionalidad que se encuentra relacionado de manera significativa con la población. En este sentido, la variable población podría ser una aproximación de una variable política, que en la literatura sobre economía política se ha identificado directamente asociada con los electores.

En este contexto, el artículo de Fausto Hernández indica que muchos recursos del fondo no son distribuidos por criterios de equidad sino por criterios de población, es decir, del número de votos que representa determinado grupo de habitantes en una demarcación territorial. Más aún, la investigación señala que los fondos no se dirigen hacia las comunidades más pobres al interior de los municipios sino hacia las cabeceras municipales; esto sugiere que lo local no necesariamente es tan “hermoso” como sugiere una parte de la literatura que aborda el tema de fortalecimiento del federalismo.

El diputado Ramón Galindo Noriega, presidente de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, se pregunta si la descentralización cumple con uno de los predicados que da fundamento a estos procesos, es decir, si la descentralización contribuye a una mayor sintonía entre los funcionarios y tomadores de decisiones respecto de los problemas locales. En atención a este último aspecto, el diputado Galindo comenta la existencia de municipios que, con base en sus niveles de pobreza, se pueden clasificar como altamente marginados, más o menos marginados y poco marginados.

Para el legislador, el fortalecimiento del federalismo o el “municipalismo”, como él lo denomina, puede lograr que el grado de marginación vaya disminuyendo a partir de que los municipios cuenten con instrumentos adicionales que les permitan abatir los problemas

de pobreza y la falta de infraestructura social básica, sobre todo a la luz de que la marginación y pobreza no son exclusivas de localidades con actividad económica reducida. Al contrario, este grave problema se da también en ciudades con alto empleo, inversión y auge industrial, factores que se supone deberían traducirse en una mejor calidad de vida.

Ramón Galindo atribuye la situación de marginación en diversos municipios mexicanos a la desvinculación que existe entre las transferencias federales y la productividad local. En otras palabras, ciudades con alta productividad enfrentan problemas relacionados con el crecimiento económico (migración, necesidad de mayor infraestructura urbana y proliferación de la delincuencia), todo ello en un contexto de reducción del gasto público por falta de transferencias federales. En consecuencia, la calidad de vida se reduce. En este sentido, en el artículo se indica que los obstáculos al desarrollo local en México se originan por la centralización de las decisiones y el incentivo exclusivo a la distribución de transferencias por criterios de pobreza.

María Eugenia González Alcocer y Eunice Lerín de León desarrollan un profundo análisis sobre la *intermunicipalidad*, término de reciente adopción en México, por lo que no existe aún una definición comúnmente aceptada. Una de las más conocidas define al asociacionismo intermunicipal o intermunicipalidad como “la unión voluntaria de municipios más próximos para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos, objeto y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios determinados”.³

³ Leticia Santín del Río, “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional,

Las autoras consideran a la asociación intermunicipal como una estrategia clave a la hora de abordar políticas orientadas al logro de un desarrollo sostenible. La asociación conformada por un conjunto de municipios genera una instancia de planificación y gestión superior a la local, en la que todos los actores tienen injerencia directa, y no resulta tan lejana e inalcanzable como el gobierno estatal o federal. La integración intermunicipal constituye una estrategia de extensión natural de las políticas de descentralización estatal y autonomía municipal.

Más adelante, González Alcocer y Lerín de León presentan un ejemplo de articulación intermunicipal en la zona norte de Guerrero. Esta institución de tipo supramunicipal surgió como una reacción local ante la carencia de políticas federales o estatales de saneamiento ambiental y desarrollo sostenible. Asimismo, esta asociación intermunicipal trata de alcanzar objetivos que un municipio no puede obtener en forma aislada, es decir, reducir los costos de la disposición final de residuos sólidos y formular un plan de desarrollo regional para atender problemas ecológicos comunes en la zona norte de Guerrero.

Octavio Acosta aborda el tema de la profesionalización de los servidores públicos municipales y señala que la descentralización implica el fortalecimiento de aquellas instancias a las que se van a transferir los recursos, facultades, y responsabilidades. En ese sentido, una condición para el éxito de la descentralización consiste en el desarrollo de las capacidades institucio-

el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”, en Leticia Santín (coord.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, Sedesol, Indesol, Flacso, México, 2002, p. 160.

nales de los gobiernos locales, particularmente del perfil profesional de sus funcionarios públicos.

Para Acosta el establecimiento de sistemas de desarrollo institucional en las administraciones locales requiere enfrentar asuntos que tienden a ser sensibles, como el poder, la autoridad y el control, por lo que se necesitan cambios en la cultura laboral para ser efectivos y competitivos. Este tipo de actividades, sin duda, constituye el impulso a la profesionalización pública municipal.

Sin embargo, el escenario de los gobiernos municipales continúa siendo caracterizado, en su mayoría, por ser estructuralmente deficiente y con un personal altamente rotativo en los mandos medios y superiores, con escasa experiencia e incompetencia en el desempeño de la función pública, lo que genera serias deficiencias institucionales para atender la problemática del municipio.

En esta lógica a los gobiernos municipales en México les resulta de primordial importancia contar con bases para el diseño, implementación y evaluación del servicio público. En este sentido, la capacitación o profesionalización se convierte en un conjunto de medidas tendientes a revertir los procesos y procedimientos administrativos caracterizados por la ineficiencia, el despido y la corrupción, con el objetivo de recuperar la credibilidad de los ciudadanos y hacer de las administraciones locales instrumentos de desarrollo.

Carlos Rodríguez presenta una breve reseña del proyecto “Agenda Ciudadana Municipalista”. Esta iniciativa surge a partir de una Campaña Nacional por la Democracia y el Desarrollo Local que pretendió iniciar una discusión más amplia sobre algunos aspectos relacionados con las candidaturas ciudadanas, los contra-

pesos a los partidos políticos y la autonomía de los pueblos indígenas, entre otros temas.

Por eso, representantes de 41 organizaciones civiles y sociales de 16 estados de la república emitieron un pronunciamiento político al que llamaron “Declaración Municipalista de Querétaro”, en el que formulan sus consideraciones y propuestas en torno al mejoramiento de los sistemas de gobierno en el ámbito local. Los impulsores de esta iniciativa tuvieron como objetivo general lograr cambios en el sistema político para enfrentar los retrasos democráticos. Para ello, se propusieron difundir los temas y las propuestas surgidas en las distintas regiones del país y que tienen como finalidad impulsar acciones reforma-municipalista centradas en la autonomía, la diversidad y la pluriculturalidad.

Otros de los objetivos que se persiguen con la agenda municipalista se refieren a pugnar por la participación en las políticas públicas para la defensa y promoción de los derechos ciudadanos. Más aún, esta iniciativa busca sentar las bases para lograr una mayor transparencia y acceso a la información pública, a través de leyes que sitúen a las autoridades municipales como sujetos obligados a rendir cuentas sobre sus decisiones y manejo de recursos públicos.

Carlos Gadsden describe la creación de una norma internacional para facilitar a las autoridades municipales la implantación de un sistema de gestión basado en el sistema ISO 9001:2000. Esta norma se desarrolló en un taller de trabajo internacional conocido como IWA 4 (*International Workshop Agreement*), diseñado para mejorar la calidad de los servicios públicos que ofrecen los municipios.

Gracias a esta norma las políticas públicas procedentes de los gobiernos municipales se pueden corre-

gir y mejorar. Sin embargo, como las circunstancias específicas de los municipios son diferentes de acuerdo con su región, se reconoce que no existe una manera única de implementar un sistema de gestión de la calidad. Por tanto, la tarea primordial de los gobiernos locales es adaptar los ejemplos que se proporcionaron en el IWA 4 a su situación y circunstancias particulares.

La norma presenta también un esquema de diagnóstico, basado tanto en los parámetros de la *Agenda 21* como de la *Agenda desde lo Local*, para identificar gobiernos locales confiables. Este modelo de diagnóstico se puede usar como punto de partida para la implementación de un sistema de gestión de la calidad integral. Asimismo, gracias al diagnóstico, los gobiernos locales pueden adoptar un enfoque basado en procesos para proporcionar servicios a sus “clientes” o “ciudadanos”. Todas las directrices indicadas en este documento son generales y pretenden ser aplicables a todos los gobiernos locales, independientemente de su tipo, tamaño y servicios proporcionados.

Mario Maldonado presenta un panorama de los temas pendientes de la agenda federalista mexicana. Como preámbulo de su análisis, este autor aborda en forma general los aspectos que hacen posible tener mayor claridad del origen, concepto y naturaleza jurídica del federalismo; estudiándolo a partir de su aplicación en México.

Es así que el federalismo mexicano es presentado como un modelo de organización estatal cuya esencia radica en la distribución de actividades y competencias en diversos ámbitos de gobierno, y que ha enfrentado en su evolución diversos problemas que en gran medida distorsionan dicha esencia. Un ejemplo de estos problemas se ubica en el año de 1821, cuando México

vivía la consumación de su independencia. A diferencia del federalismo estadounidense, aquí surgió un Estado unitario con grandes extensiones de tierra llamadas *provincias*. No eran estados autónomos, puesto que dependían del poder central.

Es hasta la promulgación de la Constitución de 1824, considerada como el primer brote del federalismo en México, que se formalizó la república federal como forma de gobierno. A partir de esa fecha inicia una larga e intensa pugna, protagonizada por federalistas y centralistas, que culminó con la propuesta jurídica del modelo federalista plasmada en los artículos 40 y 41 de nuestra actual Carta Magna. Sin embargo, desde el punto de vista de Mario Maldonado, aún quedan diversas reformas pendientes para consolidar nuestro federalismo.

Así, el autor señala que el sistema de coordinación hacendaria está agotado, por lo que se debe invitar a los actores políticos al debate de propuestas en materia de eficiencia, oportunidad y facilidad, que sienta las bases para una coordinación tributaria, con transparencia y rendición de cuentas. Por último, Maldonado advierte sobre las precauciones a tomar cuando se pone a discusión el tema de la reelección de presidentes municipales y prefiere abordar el asunto de la elección por planilla separada del presidente municipal y del cabildo. Esta propuesta permitiría que se conociera con precisión la representatividad de cada uno de ellos y, de esta manera, los miembros del cabildo recibirían un peso específico real en la toma de decisiones, lo que contribuiría a consolidar la autonomía del cabildo como un órgano democrático.

Finalmente, Alejandro Navarro presenta una revisión de la literatura actual sobre los procesos de descentralización en la política social. Para este autor, los

recientes cambios institucionales que ha sufrido la política social en nuestro país plantean nuevos retos para la planeación del desarrollo, y a la vez constituyen una oportunidad valiosa para aumentar la eficiencia de la acción pública.

Al respecto, los principales desafíos que enfrenta la política social mexicana están estrechamente vinculados a lo acontecido en dicho campo de políticas públicas en el último cuarto de siglo, pero también a lo que en ese periodo sucedió en dos planos más generales, como el vínculo del Estado con la sociedad civil y las nuevas expresiones del federalismo en materia de responsabilidades de gestión social. Ambos fenómenos enmarcan los procesos de descentralización de sectores relevantes de la política social, tal es el caso de los servicios de salud y educación, y de las políticas de superación de la pobreza.

A decir de Alejandro Navarro, en la actualidad la política social mexicana experimenta una revalorización y reorientación hacia la focalización en la lucha contra la pobreza, por un lado, y la descentralización, por el otro. Ambas propuestas pretenden constituirse en las nuevas directivas de la acción en la política social de superación de la pobreza. Sin embargo, aún está pendiente corroborar si la puesta en práctica de esta nueva orientación estará en condiciones de eliminar las causas estructurales de la pobreza.

Antecedentes de las políticas de descentralización en México: el caso del sector salud

Myriam Cardozo Brum

Introducción

Las políticas descentralizadoras se originaron en México en 1983 y afectaron a la salud y la educación como sus principales sectores. Ellas modificaron la forma en que se desarrollaban las relaciones intergubernamentales y constituyeron el primer paso hacia la implantación de un nuevo federalismo.

La presente colaboración revisa los antecedentes correspondientes a la descentralización de los servicios de salud, destacando tres periodos: un primer impulso acotado durante el gobierno de Miguel de la Madrid; un estancamiento de la situación en el periodo salinista; y una segunda fase de descentralización generalizada a partir de la administración de Ernesto Zedillo.

Breve evolución histórica de las relaciones intergubernamentales

Las actividades de salud se organizaron de manera descentralizada desde la Independencia, ya que los hospitales fueron responsabilidad de las autoridades municipales. Esta situación se mantuvo durante la vigencia de las constituciones de 1824 y 1857, hasta la creación de la Beneficencia Pública en 1877.

A partir de ese momento se inicia el proceso centralizador que en 1937 queda a cargo de la Secretaría de Asistencia y en 1943 de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, al mismo tiempo que se concentran profundamente todas las actividades en la capital del país. Vinculados con los problemas de salud se crean, a partir de 1942, organismos descentralizados como el IMSS o el ISSSTE, pero la posibilidad de delegar funciones hacia las entidades federativas no se plantea sino hasta la década de los setenta.

Por los años citados se elaboran varios planes de desconcentración y descentralización, pero las decisiones resultan débiles para revertir el proceso.

Desde 1983 se produce la intensificación de los esfuerzos, fundamentalmente durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), mismos que vuelven a declinar durante la administración salinista (1988-1994), para retomarse durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000).

En materia de servicios de salud, no podemos decir que haya habido una movilización social que demandara una reorganización administrativa del sector porque es muy difícil que la sociedad perciba que esto pueda contribuir a resolver mejor sus problemas. A nivel político-administrativo, incluso los gobernadores

de varias entidades se resistieron a hacerse cargo de los servicios de salud descentralizados puesto que consideraban que carecían de recursos suficientes. Es así que el gobierno federal impuso en muchos casos una estrategia no querida por los estados, postergando las verdaderas demandas de mayor autonomía y poder político, probablemente para resolver sus propios problemas financieros y dentro de un marco de acuerdos internacionales que explican la coincidencia de tantos procesos descentralizadores.

Descentralización de servicios de salud, 1983-1987

La formulación de la política en México implicó la realización de una importante adecuación jurídica que incluyó la emisión de una serie de decretos presidenciales que permitieron la reunión, en un solo organismo (Sistema Estatal de Salud, Sesa), de los servicios antes brindados por el gobierno federal a través de la SSA, los gobiernos estatales o el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria a cargo del IMSS-Coplamar, con el objeto expreso de racionalizar la oferta de servicios y acercar la toma de decisiones al lugar donde se generan los problemas. También fue necesario adicionar un párrafo al artículo 4º constitucional que permitiera modificar la competencia de la Federación y los estados en materia de salubridad y expedir la Ley General de Salud (1984). Esta última distribuyó los asuntos de salubridad en cuatro grupos: 1. salubridad general, reservada a la Federación; 2. salubridad general concurrente, compartida por la Federación en los aspectos normativos y por los estados en la prestación operativa; 3. salubridad local, a cargo de los gobiernos estatales;

y 4. salubridad local ejercida por los ayuntamientos de conformidad con las normas de las autoridades estatales. También los servicios de salud podrían ser transferidos a los gobiernos municipales, previo convenio firmado por éstos y los gobiernos estatales, de acuerdo con los principios establecidos por la modificación introducida en 1983 al artículo 115 constitucional.

En este marco general, los estados llevaron a cabo reformas en sus constituciones estatales y expidieron leyes estatales de salud.

El modelo de descentralización aplicado incluyó restricciones importantes, razón por la cual el proceso que aquí se analiza, a pesar de que conservemos la denominación que institucionalmente se le ha dado, en realidad lo consideramos más próximo a una desconcentración. Entre las limitaciones relativas a la delegación de funciones se encuentran las relativas a la definición de la normatividad aplicable y la evaluación de los resultados alcanzados. En cuanto a la administración de los recursos, tenemos que, en lo relativo al patrimonio, fueron transferidas en uso gratuito las instalaciones mobiliarias e inmobiliarias destinadas a servicios, pero éstas continuaron siendo de propiedad federal y, fundamentalmente en lo financiero, dependerían de los recursos que les asignara la SSA bajo la forma de subsidios, sujetos a toda la normatividad federal, y de los que aportaran los gobiernos estatales, descentralizándose de manera realista sólo la captación y el ejercicio de las cuotas de recuperación que cobrarán por los servicios brindados, que en todos los casos han sido de carácter simbólico en relación con el presupuesto de salud. En fin, la autonomía de los estados dependía así de la proporción del gasto solventado con sus propios recursos.

En los estados descentralizados, los servicios de salud fueron desarrollados por los Sesas, en tanto organismos públicos descentralizados. Por debajo de los anteriores funcionan las llamadas “Jurisdicciones Sanitarias”, que constituyen organismos técnico-administrativos encargados de la planeación, dirección, coordinación, control, supervisión y evaluación de los servicios de atención médica, salud pública y asistencia social dentro de un área geográfica delimitada. Dicha área se compone de un conjunto de municipios, salvo en el caso excepcional de Tabasco, donde ambas delimitaciones coinciden. Su agrupación responde a la idea de que en muchos casos el municipio tiene dimensiones tan reducidas que no permite pensar en el desarrollo de una red completa de servicios a ese nivel, como lo demandan los Sistemas Locales de Salud (Silos), en tanto mecanismos para el cumplimiento de la estrategia de atención primaria a la salud para el logro de la meta internacionalmente acordada en Alma Ata en 1978, que se resumió en el eslogan “Salud para todos al año 2000”.

Finalmente, el último nivel previsto corresponde a los Sistemas Municipales de Salud, instancia responsable de los servicios en los casos en que su competencia ha sido delegada por los gobiernos estatales.

Diversas lógicas han intentado explicar la forma en que fueron seleccionados los estados que se descentralizarían. Ellas giran alrededor de los siguientes motivos:

- Técnico-administrativos: acercar la toma de decisiones al lugar donde se generan los problemas.
- Políticos: incrementar la legitimidad del gobierno central mediante la aparente devolución de una cuota de poder a las entidades federativas.

- Económicos: responsabilizar a los estados de los costos presupuestales correspondientes a la oferta de servicios ante la crisis del país.

Sin embargo, a ellos deben agregarse razones más concretas, como una oferta de servicios que garantizara la casi plena cobertura de la población abierta y bajos costos por homologación de salarios o indemnizaciones al IMSS por la infraestructura transferida.

La voluntad política y la capacidad administrativa, aunque poco citadas en los documentos oficiales, podrían ser las que expliquen la “descentralización” de los estados en que técnicamente se recomendó no hacerlo y se hizo (Nuevo León y Jalisco) y la no descentralización de otros juzgados favorablemente sobre la base de este tipo de criterios (Campeche y Sinaloa).

En cuanto a la descentralización de los estados a los municipios, el estado pionero en completar el proceso fue Tabasco.

Estados descentralizados y sus características

Catorce fueron los estados que se descentralizaron entre 1985 y 1987: Tlaxcala, Nuevo León, Guerrero, Jalisco, Baja California Sur, Morelos, Tabasco, Querétaro, Sonora, Colima, México, Guanajuato, Aguascalientes y Quintana Roo, en orden cronológico. Posteriormente el proceso quedó interrumpido hasta 1996. Los avances realizados desde los gobiernos estatales hacia los municipios fueron muy dispares y, en su conjunto, modestos.

Las características de los estados así seleccionados pueden resumirse como sigue.

Son estados en general más pequeños que los no descentralizados pero su territorio está doblemente poblado, teniendo menos problemas de población dispersa y mejores comunicaciones. Son estados más industrializados y económicamente más productivos, lo que se traduce en mejores niveles de educación y disponibilidad de servicios en sus viviendas. Es de esperar, por lo tanto, que la situación de salud de sus poblaciones sea mejor aun antes de implantarse el proceso descentralizador.

Dentro del grupo de estados “descentralizados” destaca Nuevo León, por su mayor desarrollo económico y social, y Tabasco, por su reciente despegue con base en su riqueza petrolera. Entre los no descentralizados se encuentran los estados con mayores problemas de salud (Chiapas, Oaxaca, Puebla, etcétera), salvo Guerrero, que sí se descentralizó, y otros bastante más avanzados, como Zacatecas. Chiapas, por ejemplo, presenta una situación infinitamente más grave: una población 2.5 veces mayor que la de Zacatecas para atender, dispersa y con profundas diferencias culturales debido a los grupos étnicos que lo habitan.

Evaluación de impactos de la descentralización y sus causas

En los años de auge de esta política, la SSA elaboró una serie de documentos evaluatorios donde comparaba los resultados finales del grupo de estados descentralizados frente al conjunto de los que no habían entrado en el proceso, con base fundamentalmente en el indicador de cobertura, concluyendo la superioridad de la gestión de los primeros y el éxito de la política. Sin

embargo estas evaluaciones adolecían de una serie de deficiencias técnicas: no se estudiaban las profundas diferencias existentes al interior de los dos grupos contrastados; se comparaban sólo los resultados finales sin tener en cuenta las diferencias iniciales que, por ejemplo, en materia de cobertura habían beneficiado desde siempre a las entidades descentralizadas; no se consideraba la situación económica, social y cultural de los estados que incide sobre los resultados alcanzados en materia de salud; no se disponía de series estadísticas consistentes que permitieran analizar evoluciones ni de información presupuestal para deslindar los buenos resultados de posibles presupuestos privilegiados, etcétera, amén de la poca confiabilidad de las cifras reportadas por la SSA.

Tratando de superar las anteriores limitaciones, se realizó una evaluación independiente comparando tres “casos” de estados descentralizados de características muy diferentes (Tlaxcala, Querétaro y Nuevo León) y dos “controles” no descentralizados también variados (Chiapas y Zacatecas). Analizando las características contextuales de cada estado, estudiando la evolución de sus disponibilidades de recursos, ampliando los criterios para evaluar sus servicios más allá de la cobertura (accesibilidad, utilización, productividad, calidad, equidad, etcétera), complementando la información estadística con las opiniones recogidas mediante entrevistas a las autoridades y encuestas a usuarios, y analizando objetivamente avances y problemas encontrados en el proceso, se pudo concluir que:

- Existían buenas evoluciones de los servicios en estados como Querétaro y Tlaxcala, en que su dependencia de recursos federales hacía muy

cuestionable el hablar de una verdadera descentralización.

- Teníamos un estado como Nuevo León, donde el proceso se ha llevado a la práctica en forma más real, que mantiene aún indicadores aceptables debido a que éstos fueron muy superiores en el pasado pero fueron sometidos a un fuerte proceso de deterioro en el periodo en estudio.
- Encontrábamos un estado no descentralizado como Zacatecas, que aún no alcanza buenos niveles de salud, pero muestra avances muy importantes en relación con sus mínimos recursos, indicando que existen caminos alternativos para mejorar la gestión.

Mediante los resultados expuestos fue posible confirmar la hipótesis de que las evaluaciones institucionales disponibles en que se mostraba la superioridad de los resultados descentralizados, comparando sólo situaciones finales, no eran suficientes para emitir un juicio valorativo sobre el proceso, que evaluado en términos de evoluciones no mostraba una clara incidencia de la política en estudio sobre los resultados alcanzados.

Si el proceso analizado no ha alcanzado mejores resultados, se debe fundamentalmente a que no se trató de una verdadera descentralización, dadas las restricciones que la limitaron desde su propia formulación.

Estancamiento y reformulación de la política de descentralización

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari incluyó en su Programa Nacional de Salud 1990-1994, seis estrate-

gias entre las que se inscribían fundamentalmente dos referidas al tema en estudio: descentralización de los servicios de salud y fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud (Silos).

Sin embargo, a pesar de algunas actividades desarrolladas por la SSA con apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el proceso de descentralización desde la Federación a los estados se truncó en 1987 y sólo algunos estados prosiguieron con el esfuerzo desde sus gobiernos hacia los municipales.

En 1992, autoridades federales entrevistadas dudaban de que existiera verdadera voluntad política para continuar con el proceso, y en 1994 varios funcionarios estatales manifestaron haber perdido buena parte de la limitada autonomía que en principio la descentralización les había otorgado. Parecía como si la SSA quisiera que se borrarán las diferencias entre las dos formas de gestión estatal y el proceso descentralizador fuera olvidado.

Entre las posibles causas de este estancamiento figuran los pocos resultados reales que el proceso, con sus limitaciones, estaba provocando y, fundamentalmente, el interés del nuevo gobierno por canalizar fondos en forma directa a la sociedad civil por medio del Programa Nacional de Solidaridad, sin la intervención de los otros ámbitos de gobierno.

Con la llegada al poder de Ernesto Zedillo, la situación volvió a cambiar drásticamente. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) plantea la necesidad de construir un nuevo federalismo, modificando las relaciones entre los distintos niveles de gobierno a partir de dos líneas estratégicas de acción: la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos, y el impulso a la vida municipal.

En relación con el tema de nuestro interés, propone que:

- Continuará la descentralización de servicios dirigidos a la población no asegurada, mismos que tendrán que mantenerse por largo tiempo debido a que los avances de cobertura de seguridad social esperados se concentrarán fundamentalmente en áreas urbanas.
- Se mejorarán los servicios y se solucionarán los problemas existentes en las 14 entidades federativas ya integradas al proceso descentralizador.
- Se terminarán de delegar facultades, decisiones, responsabilidades y control sobre la asignación y el uso de recursos en todas las entidades federativas, que permitan a las autoridades locales un real funcionamiento descentralizado.

Se consideraba importante que el nuevo proceso superara las restricciones y los problemas del anterior, asegurando nuevas fuentes de ingresos a los gobiernos estatales, realizando una adecuada selección y capacitación de recursos humanos y, fundamentalmente, concertando y no imponiendo desde la Federación las decisiones sobre descentralización.

Este último aspecto comenzó siendo encarado positivamente a través de los foros de consulta denominados “Federalismo y Salud”, en los que tanto las autoridades estatales y municipales como los investigadores del tema pudieron exponer sus puntos de vista. Entre los primeros se percibían muchos temores basados en las experiencias vividas por las entidades que iniciaron el proceso en 1985-1987, pero sus opiniones serán revisadas sistemáticamente en el apartado siguiente.

Opiniones de funcionarios estatales en 1995

A continuación se mencionan las principales opiniones recogidas durante una nueva investigación realizada antes de que se expidiera el acuerdo que generalizó la descentralización de servicios de salud a todos los estados del país:

1. Los funcionarios de los estados no descentralizados se referían a las ventajas que acarrearía un verdadero proceso de descentralización, en cambio los ya descentralizados eran menos idealistas e identificaban beneficios más restringidos sobre todo en cuanto a disponibilidad de recursos suficientes, administración independiente de los mismos y adquisición de insumos, mobiliario y equipo.
2. Los problemas reales vividos por los ya descentralizados eran similares a los que preveían los que aún no iniciaban el proceso, pero en los primeros se planteaban con más fuerza y se responsabilizaba a la Federación de los mismos. Las soluciones propuestas estaban poco fundamentadas en el sentido de indicar de dónde podrían surgir los recursos requeridos o cómo podría generarse la voluntad política necesaria.
3. La generalización del proceso de descentralización era considerada mucho más imprescindible por los estados ya descentralizados, pero se referían a una descentralización real, distinta de la que ellos habían experimentado, lo que se manifestaba en las críticas, más o menos veladas, que hablaban de injustas distribuciones de recursos o de necesidad de modificar la legislación fiscal. En los no descentralizados, la minoría que

prefería una generalización sin condicionamientos de ninguna especie confiaba excesivamente en los buenos resultados de la descentralización, tal cual se había producido en la primera etapa (1985-1987).

4. Todos coincidían en la trascendencia del papel municipal dentro del proceso pero, salvo en el caso de Tabasco, los avances eran muy limitados: en ocho de 18 municipios para el estado de Querétaro, ninguno en el de Guanajuato y Tlaxcala, etcétera.
5. En los estados descentralizados, tres no identificaban alternativas a la descentralización, dos planteaban la necesidad de complementarla y otros tres sí proponían alternativas. Los no descentralizados se inclinaban principalmente por la última posibilidad. Este grupo de ocho estados en total que visualizaba alternativas al proceso descentralizador proponía una desconcentración fortalecida, servicios brindados a través de la seguridad social o la iniciativa privada y un federalismo real. Las restantes propuestas (regionalización, proceso ágil de planeación local, unificación de la responsabilidad de dos instituciones en la misma persona y fortalecimiento administrativo) no son realmente alternativas, sino que constituyen parte de un verdadero proceso descentralizador.
6. Los casos especiales de estados analizados sugerían el éxito que se podía lograr con el proceso en un estado sin graves problemas y que contaba con buenas condiciones económicas y sociales (Tabasco); el relativo efecto positivo que alcanza un estado que, aunque entusiasta, tiene

que enfrentar problemas serios y sufre de una continua obstaculización debido a su gobierno de oposición (Guanajuato); y la poca trascendencia de un proceso más teórico que real en un estado con problemas aun con la ventaja de ser pequeño y poco poblado (Tlaxcala).

Por otro lado, los dos estados (Zacatecas y Oaxaca) no descentralizados incluidos en el estudio eran ambos mucho más extensos que los anteriores pero diferían entre sí en su nivel de desarrollo, problemas sociales y de salud en particular, capacidad gerencial y voluntad política para descentralizarse. Mientras uno tenía buenas condiciones para iniciar el proceso, el otro sólo podría hacerlo, gradual y lentamente, a largo plazo; en caso contrario se corría el riesgo de agravar aún más la situación de salud de su población.

Generalización de la descentralización

En agosto de 1996 fue firmado, entre el gobierno federal (a través de su secretario de Salud), los gobernadores de todos los estados del país, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicios del Estado y el sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, el Acuerdo Nacional para la Descentralización de Servicios de Salud. Si bien se suponía que el acuerdo incluiría también a las autoridades del Distrito Federal, su descentralización no se consumó hasta más adelante.

Su planteamiento resultó muy general ya que sólo servía de marco para la realización de acuerdos de coordinación posteriores con cada una de las entidades. Entre sus referencias destaca:

- La creación de organismos públicos descentralizados para hacerse cargo de los servicios de salud, modalidad que había constituido una de las alternativas durante el proceso de 1985-1987 y que sólo había sido adoptada por los gobiernos de los estados de Aguascalientes y México.
- La necesidad de actualizar las cuotas de recuperación, asunto que era de la responsabilidad de cada estado.
- La regularización de bienes muebles e inmuebles, cuya propiedad sería finalmente transferida.
- La distribución de mayores recursos federales a las regiones con población más vulnerable y mayores carencias de los mismos con base en una fórmula transparente.
- La nueva relación laboral, concretada en forma ambigua, dejando al organismo estatal descentralizado a crear, la titularidad de la nueva relación de trabajo, pero manteniendo la Federación (a través de la SSA) la atribución de realizar las revisiones de las condiciones generales de trabajo y los ajustes a los tabuladores salariales junto con el Sindicato Nacional.

En conclusión, el proceso diseñado mediante estos acuerdos careció de la selectividad y el gradualismo que tanto se había demandado y presentó, en comparación con el proceso previo, algunas ventajas como las mencionadas transferencias de propiedad de bienes o la distribución de recursos financieros federales con base en una fórmula más equitativa.

En cambio, dejó sin resolver la insuficiencia de recursos estatales para financiar en forma creciente los servicios y no comprometió a la Federación a mante-

ner su porcentaje de aportación; asimismo omitió enfatizar la necesidad de formación y capacitación gerencial de los recursos humanos y postergó a 1998 la posibilidad de decidir más libremente sobre el uso de los recursos federales que se le asignaran.

Adicionalmente, creó algunos problemas nuevos, como la ambigüedad en torno a la cuestión laboral, la imprecisión en el sentido de que el gobierno del estado asumía la dirección de las unidades médicas y el organismo público descentralizado las ejercía, la duda de si jurídicamente éstos podían actuar como autoridades sanitarias y la limitación de alternativas al respecto. Finalmente, la participación de un representante del sindicato y uno de la SSA en la Junta de Gobierno del organismo y, por lo tanto, en la toma de decisiones que hasta la fecha sólo eran atribuidas al estado.

Conclusiones

Someramente, señalaremos:

- Los importantes altibajos seguidos por el proceso.
- Una primera etapa de descentralización acotada (1985-1987), caracterizada por resultados muy variables y poco contundentes.
- Una segunda etapa de descentralización generalizada (no gradual, como se demandaba), que forma parte del proceso de federalización vivido en los últimos 10 años y cuyos resultados serán analizados en otro momento.

El panorama de la descentralización en México: ¿hacia qué tipo de federalismo evolucionar?

Enrique Cabrero Mendoza

Introducción

México, al igual que muchos otros países, ha impulsado políticas descentralizadoras en su agenda de gobierno desde hace más de una década con el fin de alcanzar, de esta forma, nuevos equilibrios intergubernamentales en la construcción de sus políticas públicas. Sin embargo, es claro que se trata de uno de los países en que dichas iniciativas han tenido impactos débiles. Las políticas descentralizadoras impulsadas durante la década de 1983 a 1993 no lograron los avances prometidos; sólo recientemente, tanto a partir del periodo de Ernesto Zedillo (1994-2000) como en el de Vicente Fox (2000-2006), es posible observar un avance significativo en el proceso de descentralización.

Indudablemente, el contexto de modernización política y de apertura democrática ha transformado poco a poco el escenario de las relaciones intergubernamentales en México. En la actualidad los gobiernos estatales pueden incidir, al menos modestamente, en la

política educativa, en la de salud, en los programas de vivienda, así como en los de infraestructura social y de lucha contra la pobreza. Por su parte, los gobiernos municipales tienen mayores recursos para ejercer y más amplios espacios de autonomía en la definición de proyectos urbanos y de desarrollo local. Existen además nuevas disposiciones constitucionales que permiten a estados y municipios entablar controversias constitucionales contra cualquier otro nivel de gobierno en el caso de que vean afectados sus intereses o se den intromisiones de otros órdenes de gobierno.

Es innegable que las cosas han cambiado. Sin embargo, en cierta forma el vínculo fundamental de la dependencia de los gobiernos subnacionales frente al nivel federal, es decir, la centralización fiscal, sigue presente. El sistema federal fiscal mexicano sigue siendo uno de los más centralizados de América Latina, y aunque es evidente que ha habido avances, la dependencia en materia fiscal sigue siendo muy fuerte y en ciertos casos incluso asfixiante. Se trata, por tanto, de una descentralización con claroscuros, matices, de avances muy significativos y de persistencias casi inexplicables. Se trata además de un proceso a diferentes velocidades y de geometría variable. En algunas regiones puede observarse un México muy cambiado, con espacios importantes de descentralización, con un impulso regional y local que marca el ritmo y las formas; sin embargo, en otras regiones vemos el viejo México casi intacto, centralista y premoderno. Es decir, se trata de la cohabitación simultánea de la tradición y del cambio.

En este escrito se propone llevar a cabo un análisis de los principales cambios derivados del proceso de descentralización ocurrido en México a partir de las últimas dos décadas, estudiando particularmente la di-

námica descentralizadora inducida desde el gobierno central como aquella impulsada desde los gobiernos subnacionales. En un primer momento se revisan cuáles son las principales razones y argumentos que se encuentran detrás de la descentralización y se describen brevemente las modalidades que ésta adquiere: de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba”. En un segundo momento se analizan las políticas descentralizadoras generadas desde el nivel central de gobierno en México, es decir, con una lógica de “arriba hacia abajo”, y se señalan cuáles son algunas de las razones de su aparente fracaso. En un tercer momento se estudia el papel de los gobiernos locales, particularmente del nivel municipal, los cuales cada día expanden más su agenda de políticas públicas generando un proceso paralelo de descentralización de “abajo hacia arriba”. Finalmente, se presenta un mapa de las relaciones intergubernamentales en el país y se mencionan los retos que parecen dibujarse para el futuro inmediato. El dilema para el caso mexicano es si la ineficacia del centralismo que se va dejando atrás dará lugar a relaciones intergubernamentales más eficaces y equilibradas, o dispersas y poco cooperativas.

¿Por qué descentralizar?

Es indudable que la dinámica de las relaciones intergubernamentales en gran parte de los países del mundo se ha transformado a partir de las últimas dos o tres décadas. En un número importante de países este tipo de relaciones se han dado casi siempre en un sentido descentralizador, llegando a nuevos equilibrios entre niveles de gobierno y dando mayores espacios de ac-

ción y autonomía a los niveles locales. Lo anterior ocurre en parte porque los sistemas de gobierno altamente centralizados se encuentran en una fase de rendimientos decrecientes; es decir, la complejidad de los problemas que enfrentan los gobiernos actualmente ya no admite soluciones de carácter vertical, diseñadas e implementadas desde lo alto de la pirámide burocrática, sino que requiere acciones formuladas y condensadas con los niveles de gobierno más próximos a la ciudadanía.

De la misma forma, es claro que la nueva economía internacional presiona al fortalecimiento y a una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales y locales, ya que ubica en éstos la capacidad para tejer redes de empresarialidad local, la audacia para atraer inversiones y el ingenio para integrar estos elementos en un proyecto de desarrollo equilibrado y sustentable. Por otra parte, es indudable que la legitimidad que requiere la nueva democracia se construye cada vez más desde los espacios locales; los países democráticos parecen transitar de regímenes electorales formales a nuevas prácticas democráticas de proximidad en las que la participación de los gobiernos locales es central en la construcción de una gobernanza estable.

En América Latina los cambios han tenido un impacto de mayor magnitud que los observados en países con un alto nivel de desarrollo, los cuales ya presentaban un cierto equilibrio entre niveles de gobierno desde hace varias décadas. En la mayoría de los países latinoamericanos casi la totalidad de la agenda de políticas públicas había estado concentrada exclusivamente en manos del Estado central. La eficacia de varias décadas de este enfoque no fue la esperada, pues los rezagos en los niveles de bienestar social y en el desa-

rollo siguieron acumulándose. Los nuevos escenarios políticos, sociales y económicos hicieron insostenible el modelo de un Estado omnipresente y fue necesario transitar a uno más bien modesto. Los programas de ajuste económico aparecieron entonces en toda la región, y a partir de ello una parte de la agenda de políticas públicas se descentralizó, tanto a otros órdenes de gobierno como directamente a la sociedad.

Es decir, tanto por fallas de eficacia como por fallas de democracia, la descentralización ha constituido una orientación deseable en la agenda de políticas públicas en los países de la región en las décadas recientes. De acuerdo con Peters,¹ la descentralización ha respondido a las ideas del *new public management* respecto a que los niveles locales y de cercanía con los usuarios de la administración pública pueden ofrecer soluciones más eficaces por su contacto directo con los problemas. Pero la descentralización también se ha impulsado por la necesidad de una “gobernanza democrática” más participativa y cercana a la ciudadanía, es decir, un gobierno de proximidad que interactúe cotidianamente desplegando prácticas de democracia directa que doten de mayor legitimidad a la acción gubernamental. Ambos enfoques comparten la visión de que es necesario desplazar las facultades decisorias más allá de los niveles centrales de gobierno y, al mismo tiempo, empoderar a los tomadores de decisiones que se encuentran más cercanos a los usuarios finales de los servicios públicos.

¹ Guy Peters, “The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?”, ponencia presentada en la Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environment Change, Berlín, Alemania, 3-4 de diciembre, 2004. En www.fu-berlin.

En este sentido, los procesos de descentralización pueden adquirir dos modalidades: una dinámica de “arriba hacia abajo”, que es cuando desde el gobierno central se busca enviar recursos y definir responsabilidades, adoptando una visión de mandante o principal, bajo el supuesto de que los gobierno subnacionales actuarán con apego a su mandato y operarán las acciones previstas. La otra modalidad es la dinámica de “abajo hacia arriba”, que es cuando, por el contrario, la descentralización se define como un mecanismo “facilitador y complementario” a las iniciativas locales, en donde el gobierno central desempeña un papel de “buscador” o “detector” de proyectos endógenamente construidos por las regiones y localidades con el fin de acudir con recursos adicionales y apoyos diversos para “construir conjuntamente” un proyecto de desarrollo local. En el caso de México es posible identificar las dos dinámicas del proceso descentralizador. Es claro que se trata de procesos que aún no han concluido, pero que, sin embargo, es posible evaluar a la luz de sus efectos. En los siguientes apartados se analizarán ambas dinámicas de la descentralización en México.

La descentralización de “arriba hacia abajo” en México: ¿qué fue lo que falló?

Después del periodo que abarcó la lucha armada de la Revolución de 1910, se necesitaron varias décadas para construir un Estado-nación relativamente estable; sin embargo esto se logró gracias a una alta concentración del poder en el centro del país, a la represión de iniciativas regionalistas y a la persecución de líderes y caudillos locales. Es decir, para finalizar con el episo-

dio violento de la Revolución, se instauró un régimen centralista *de facto*, aunque disfrazado de federalismo con plena subordinación de gobiernos subnacionales al gobierno central.

Es hasta el periodo 1970-1976 cuando comienzan a surgir algunas iniciativas descentralizadoras, o al menos de esfuerzos en materia de planeación regional. Posteriormente, en el periodo 1976-1982, se impulsó el desarrollo de puertos industriales, además surgieron una serie de planes sectoriales y un plan global como marco de referencia para el desarrollo de las diversas regiones del país. Se usaron los créditos diferenciales y los subsidios como medidas para favorecer la ubicación de actividades económicas fuera de los centros industriales más grandes. Todos estos esfuerzos se caracterizaron por su verticalidad y fuerza de imposición desde el centro hacia las regiones.

Es en el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) en el que se puede decir que surge el primer esfuerzo real por la descentralización de la vida nacional. Se planteó en el plan nacional de ese momento la necesidad de distribuir competencias entre las tres instancias de gobierno, además se intentó promover el desarrollo estatal y municipal mediante la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Para ello se crearon los Comités de Planeación y Desarrollo tanto a nivel de estados como de municipios, los cuales serían instancias de deliberación y consenso entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales. Cabe destacar también la importancia del tema del fortalecimiento municipal; en función de ello se reformó el artículo 115 de la Constitución, en cuyas reformas se amplió la facultad reglamentaria de gobiernos municipales, se establecieron obligaciones en materia de ser-

vicios municipales y se asignó a este nivel de gobierno el impuesto predial con el fin de fortalecer las finanzas de gobiernos locales.

Pese a que esta iniciativa había sido hasta el momento la más amplia y desarrollada en materia de descentralización, los alcances y efectos no fueron los esperados. Al parecer, el contexto político, poco diverso debido al escenario de “partido único” en el poder, debilitó estas iniciativas. Los comités de planeación, por ejemplo, se convirtieron en foros de protocolo en los que los ejecutivos estatales y los funcionarios federales imponían la lógica, los ritmos y la orientación del proceso; por otra parte, los municipios fueron muy frecuentemente incapaces de asumir el cobro de nuevos impuestos, por lo que por muchos años el gobierno estatal siguió manejando estos impuestos a nombre del municipio. Las iniciativas de este periodo se limitaron a “descentralizar por decreto” y no fueron acompañadas por un programa de apoyos paralelo que pudiese haber permitido realmente avanzar en el fortalecimiento de gobiernos estatales y municipales en la hechura de la política social. Así, las relaciones intergubernamentales mantuvieron una lógica de subordinación de “abajo hacia arriba” prácticamente inalterada.

En el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la descentralización como iniciativa gubernamental prácticamente desapareció como tema específico de la agenda de gobierno, si acaso una de las excepciones fue la política educativa, en la que se echa a andar un proceso que realmente se desarrolló en toda su intensidad en el siguiente periodo de gobierno. La otra excepción la constituyó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que se orientaba a la lucha contra la pobreza y que contemplaba algunas acciones

orientadas al desarrollo regional con una supuesta intención descentralizadora.

La variante fundamental del Pronasol en materia de descentralización es que fue organizado como una estructura paralela a gobiernos subnacionales, dejándolos virtualmente de lado en cuanto a la toma de decisiones y el manejo de los recursos. Lo paradójico de este programa es que ganaba eficacia como programa que intentaba llegar a las comunidades en la medida en que rompía la ya de por sí débil institucionalidad de los gobiernos locales; es decir, que avanzaba destruyendo lo poco avanzado en esfuerzos anteriores por equilibrar las relaciones intergubernamentales; fue una intención de “descentralización centralizada”.²

A partir de 1994, desde el inicio del periodo de Ernesto Zedillo, se planteó la iniciativa de un “federalismo renovado”, el cual en principio reconocía los espacios de autonomía y el respeto a las competencias de cada orden de gobierno. Se hablaba incluso de la necesidad de una profunda redistribución de la autoridad, las responsabilidades y los recursos. Se intentaba asumir, finalmente, un federalismo *de facto* y no sólo *de iure*, como había sido el caso mexicano. Se reconocía incluso que era necesario terminar con las facultades extraconstitucionales que el Presidente y el nivel federal de gobierno sistemáticamente se atribuían, por lo que además de llevar a cabo una descentralización funcional hacia los gobiernos subnacionales, es decir, traspasarles a estados y municipios determinadas funciones que anteriormente llevaba a cabo la Federación,

² Para mayor detalle sobre los límites de esta experiencia descentralizadora véase Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México, 1983-1993. Logros y desencantos*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México, 1998.

se realizó también una serie de reformas de carácter político que tenían como finalidad el fortalecimiento de la vida democrática del país y que en consecuencia crearon un ambiente propicio a la recomposición de las relaciones intergubernamentales.³

En este escenario, se generaron iniciativas de redistribución de funciones entre los diversos órdenes de gobierno, particularmente en los sectores de la educación, la salud, el desarrollo social y la lucha contra la pobreza. La descentralización educativa se llevó a cabo a partir de una “estrategia radical”, la cual fue diseñada en el sexenio anterior, pero fue en el periodo 1994-2000 cuando se desarrolló en toda su intensidad. En el transcurso de tan sólo algunas semanas se transfirieron a los gobiernos estatales recursos que prácticamente duplicaron de un día para otro el tamaño de las haciendas estatales; además, el total del personal gubernamental en los estados se llegó a multiplicar hasta por cuatro en algunos casos. Esta estrategia radical, si bien se entiende por la complejidad política del sector educativo, generó un congestionamiento en las administraciones de los gobiernos estatales, debilitando aún más sus capacidades institucionales, administrativas e in-

³ Dentro de estas reformas destaca aquella en la que se consuma la autonomía total del IFE (Instituto Federal Electoral), cuyos integrantes son nombrados ahora por la Cámara de Diputados; el traspaso de toda inconformidad o conflicto electoral al ámbito de la Suprema Corte de Justicia, y la elección por primera vez del gobernador de la ciudad de México, el cual, por cierto, venía de un partido de oposición. Otras reformas políticas que tienen que ver con las relaciones intergubernamentales son la modificación del artículo 104 de la Constitución, a partir del cual se permite a cualquier nivel de gobierno establecer controversias con otros órdenes de gobierno, exigiendo la no intromisión o el respeto de sus derechos constitucionales; y aquella que da pie a un incremento, aunque de manera muy marginal, de los recursos fiscales a estados y municipios.

cluso de gobernabilidad, como se ha destacado en diversos estudios realizados.⁴ La descentralización en este sector se caracterizó por la carencia de un proceso previo de “acondicionamiento” institucional y administrativo; es decir, no se llevaron a cabo diagnósticos de infraestructura y capacidades operativas de los gobiernos estatales, además, dada la velocidad de la transferencia de recursos, los gobiernos estatales no tuvieron tiempo de evaluar las condiciones en las que se les transfería el sistema educativo de la región.

Por lo que se refiere a la experiencia de la descentralización del sector salud, aunque dicho proceso comenzó desde 1983 –disminuyendo su intensidad en el sexenio de Carlos Salinas hasta casi paralizarse–, fue en el periodo de Ernesto Zedillo cuando se retomó con un mayor ímpetu. Se trató, al contrario del caso en educación, de una “estrategia incremental” la cual permitió la maduración y el acondicionamiento de las estructuras administrativas estatales, así como la profesionalización de los funcionarios que se harían cargo de las nuevas responsabilidades. Además, cabe mencionar que la descentralización de este sector, a diferencia del educativo, incorporó dos cualidades muy importantes: por una parte, integró la realización previa de diagnósticos detallados de los sistemas estata-

⁴ Un análisis en detalle se presenta en Enrique Cabrero, Laura Flamand, Claudia Santizo y Alejandro Vega, “Claroscuros del nuevo federalismo en México”, *Gestión y política pública*, vol. VI, núm. 2, 1997, pp. 329-387; véanse igualmente los trabajos de Claudia Santizo, “Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo”, Documento de Trabajo, núm. 56, DAP-CIDE, México, 1997; María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, Colmex, México, 1999 y Peter Ward, Victoria E. Rodríguez y Enrique Cabrero, *New Federalism and State Government in Mexico. Bringing the States back in*, LBJ School, Universidad de Texas en Austin, 1999.

les, lo cual facilitó enormemente las transferencias; por otra, se contó con una instancia de deliberación, negociación y seguimiento de la política descentralizadora entre el nivel federal y los gobiernos estatales, el Consejo Nacional de Salud, lo cual permitió realizar los ajustes necesarios oportunamente y tomar en cuenta los ritmos, las percepciones y las preferencias de los actores estatales; se trató pues, de una “descentralización concertada”.

Finalmente, en lo que se refiere a la política de desarrollo social y combate a la pobreza, una de las primeras acciones de Zedillo al llegar al poder fue descentralizar los fondos de creación de infraestructura social a los estados y municipios. En el primer año de gobierno se descentralizó 50%, en el segundo 65%, y en el tercero prácticamente la totalidad de los fondos. Posteriormente, una de las acciones más visibles del Congreso fue la creación del Ramo 33 en el año 1998, al que se transfirieron algunos de estos programas sociales, y el cual fue totalmente descentralizado a los gobiernos estatales y sobre todo a los gobiernos municipales del país.⁵

En la descentralización de estos programas, el nivel federal mantuvo la función normativa tanto de los rubros en que se podían gastar dichos recursos como en los criterios de distribución de dichos fondos. Por su parte, los gobiernos municipales debían promover la creación de un Consejo Municipal conformado por diversos

⁵ Para una visión en detalle de este proceso véase Cabrero *et al.*, “Claroscuros del nuevo federalismo...”, *op. cit.*; Alejandro Vega, “Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector de desarrollo regional y lucha contra la pobreza”, Documento de Trabajo, núm. 62, DAP-CIDE, México, 1997; Liliana Rivera y Katya Rodríguez, “El Ramo 26”, *Colección: Análisis del desempeño de los gobiernos estatales y municipales en la gestión del gasto social*, núm. 1, CIDE, México, 1999.

agentes sociales locales y beneficiarios, y conjuntamente con este consejo decidir en la asignación de los fondos, priorizar las inversiones y supervisar el uso de los recursos. El impacto de este proceso descentralizador si bien ha sido importante, no ha estado exento de problemas. A diferencia de otros sectores, aquí se adoptó una estrategia de descentralización sin un estricto seguimiento; es decir, los márgenes de autonomía de decisión cedidos a estados y municipios fueron mayores, lo cual ha generado ciertos problemas. Por un lado, la falta de capacidades administrativas municipales: parte de los recursos no son utilizados por falta de proyectos de inversión y permanecen en cuentas bancarias. Por otro, debido a la “contaminación política local” se puede distorsionar el objetivo de programas gubernamentales en el afán de establecer mecanismos de clientelismo político en el espacio local. Sin embargo, no es posible todavía establecer un balance definitivo; lo que es indudable es que este sector es el que más se ha transformado en sus relaciones intergubernamentales, aun cuando prevalece la poca coordinación y en ocasiones la competencia entre niveles de gobierno.

Una segunda vertiente de programas de lucha contra la pobreza fue iniciada con el gobierno de Zedillo bajo el nombre de Progresá. Este programa consistió en una transferencia directa de subsidios a familias en situación de pobreza, se trató de un programa que dejaba de lado la idea del desarrollo comunitario local y se focalizaba en el individuo. El programa contempló transferencias condicionadas en forma de dietas nutricionales familiares, becas escolares y mínimos de atención de salud, entre otros. Este tipo de programas identifican a familias específicas en situación de po-

breza y transfieren el recurso directamente a las madres de familia. Se trata de una estrategia de focalización que reconoce las limitaciones de otros programas que al integrar diversos intermediarios pueden alejarse de los grupos con mayor grado de marginación.

En el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se continuaron, y en algunos casos se profundizaron, algunas de las anteriores iniciativas. En materia de educación, el gobierno de Fox no modificó la estrategia radical del proceso de descentralización; por el contrario, más bien ha sufrido las consecuencias del mismo, tal es el caso de algunos gobernadores que solicitan y exigen al gobierno federal volver a asumir la administración y operación del sistema educativo ante la imposibilidad de los gobiernos estatales de llevar a cabo exitosamente esta labor dada la restricción de recursos y la fuerte dependencia del centro en materia de negociación con el sindicato. Sin embargo, cabe destacar una iniciativa importante del gobierno de Fox orientada a las “escuelas de calidad”, programa que transfiere recursos directamente a las escuelas a partir de iniciativas de mejora en los sistemas de enseñanza, evaluación y formación de profesores. Es importante mencionar que este programa si bien ha sido diseñado una vez más desde el centro, tiene la característica de que responde a iniciativas que provienen de las mismas escuelas y comunidades educativas. Todavía es difícil evaluar los resultados de este programa, pues se encuentra en una fase apenas inicial.

Respecto a la descentralización en el sector salud, el gobierno de Vicente Fox ha mantenido en este sector la misma estrategia de los gobiernos que lo antecedieron, y no ha habido por lo tanto novedades importantes. Si acaso mencionar que el programa Municipios

Saludables, que si bien había sido iniciado anteriormente, ahora se ha profundizado y ampliado. La idea es que los gobiernos municipales, con la incorporación de la sociedad civil, se comprometan a adoptar diversas acciones recomendadas por el gobierno federal y de esta manera puedan tener acceso a mayores transferencias de recursos.

En lo referente al desarrollo social y combate a la pobreza, el gobierno de Vicente Fox prácticamente continuó con la política de su antecesor, haciendo sólo algunas modificaciones al margen que tenían el objetivo de profundizar dichas iniciativas. Es así como se incrementa el monto de los fondos que constituyen el Ramo 33, y se da continuidad a la estrategia de focalización individual del programa Progresá, ahora bajo el nombre de Oportunidades, el cual extendió su rango de acción, abarcando ahora también a las zonas urbanas, y aumentó el número de sus componentes, ya que además de brindar apoyos educativos, de alimentación y salud, otorga apoyos para formación de patrimonio a jóvenes estudiantes en extrema pobreza y una pensión monetaria para ancianos en la misma condición.

¿Cuál ha sido entonces el saldo de la descentralización impulsada desde el nivel central hacia los gobiernos regionales y locales? La realidad es que en México a lo largo de las últimas décadas no ha existido una estrategia global o integradora de mediano y largo plazo para la descentralización. Más bien lo que se ha dado son iniciativas diferentes en su vocación e intención, sin una secuencia o eslabonamiento entre ellas. Cada una ha surgido en coyunturas particulares y con intereses muy precisos. Se trata de propuestas derivadas del pragmatismo, e incluso han sido iniciativas que

han competido entre ellas mismas, que han destruido lo poco avanzado en cada periodo anterior para imponer una nueva lógica y orientación; además ninguna ha logrado sus objetivos como programas sexenales.

Se podría decir que la descentralización en México ha fallado por no avanzar al ritmo requerido. De 1982 a 1994 el problema fue de lentitud en las iniciativas descentralizadoras, las cuales no fueron capaces de detonar un dinamismo local. De 1994 al 2000 el problema más bien fue de aceleramiento de la descentralización en algunas áreas de política pública; este proceso desquició sistemáticamente la administración y las capacidades de gobiernos subnacionales. De 2000 a 2006 se mantiene esa inercia pero el escenario se complica aún más en la medida en que nuevos actores, como la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), Conferencia Nacional de los Municipios de México (Conamm), asociaciones municipales diversas, redes de empresarialidad local, etcétera, irrumpen en la escena haciendo aún más complejo el panorama.

La paradoja es que la descentralización de “arriba hacia abajo” en nuestro país ha fallado cuando ha ido muy lenta como cuando ha requerido ir rápido. Es claro que dicho proceso ha tenido limitaciones considerables y que falta mucho por hacer, sin embargo es interesante observar que los espacios regionales y locales no esperan pasivamente; por el contrario, las iniciativas de “abajo hacia arriba” que despliegan los gobiernos subnacionales promueven una acción pública social de alta intensidad en el espacio local.

El despertar de los gobiernos locales: ¿un proceso descentralizador que se construye desde abajo?

Un componente interesante en la dinámica de reacomodo de las relaciones intergubernamentales en México es que en los años recientes el ritmo del proceso no sólo depende de la lógica del centro, sino que los gobiernos locales se agitan y se movilizan alterando la tradición centralista. Los gobiernos estatales —ahora en contexto de federalismo real— emprenden algunas iniciativas propias que amplían en los hechos los espacios de acción autónoma. Los gobiernos municipales, por su parte, presionados por la ciudadanía que participa y exige eficacia en las acciones del gobierno local, se han visto obligados a desarrollar una capacidad innovadora en sus propuestas y a imaginar estrategias alternativas de gestión pública local. Se podría decir que los gobiernos subnacionales crean y ocupan espacios de las agencias públicas, y que en este proceso imponen poco a poco un nuevo ritmo a la descentralización en México.

En el nivel estatal lo que se observa es el aprovechamiento de “espacios de indefinición” en la asignación de tareas desde el centro federal. Por ejemplo, en el ámbito educativo algunos estados han instrumentado ambiciosos programas de capacitación de maestros, programas de supervisión y mejoras a la calidad educativa, constitución de comités de padres de familia que participan en planeación de espacios, calendarios escolares y actividades extracurriculares.⁶ Cabe señalar

⁶ Para mayor detalle sobre algunas experiencias innovadoras, pueden verse Santizo, “Las perspectivas del nuevo...”, *op. cit.*; Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa...*, *op. cit.*; y Ward, Rodríguez y Cabrero, *New Federalism and State...*, *op. cit.*

incluso que parte de dichas innovaciones han sido adoptadas por el nivel federal y recomendadas al conjunto de los estados. Si bien se trata todavía de experiencias aisladas, podríamos estar observando sólo el inicio de un proceso mayor que presiona cada vez más al centro por la cesión de mayores espacios de decisión.

Por lo que se refiere al nivel municipal, los avances son aún más significativos. Es en este nivel en que un muy vigoroso proceso de expansión de la agenda de políticas se está dando. En primer lugar, se observan en algunos casos nuevos estilos de liderazgo en el gobierno, alejados de la lógica tradicional patrimonialista; es decir, se trata de gobernantes preocupados por generar proyectos colectivos en un marco de participación abierta con agentes locales diversos. Se han observado también experiencias en las que nuevos esquemas de gestión de programas y políticas locales basan su acción en la coparticipación con redes ciudadanas y organismos no gubernamentales del espacio local; este tipo de mecanismos ha generado esquemas de cogestión muy exitosos. Una tercera modalidad ha sido la de crear nuevos esquemas de relaciones intergubernamentales en las que aun partidos de diferentes colores políticos han sido capaces de cooperar en proyectos de desarrollo regional. Por último, también se observan casos en que la incorporación de nuevos sistemas de gestión han permitido mejorar el desempeño de gobiernos municipales sin esperar la ayuda de gobiernos estatales o del federal.⁷

⁷ Respecto a todos estos procesos pueden revisarse algunos estudios sobre experiencias específicas de innovación municipal: Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno municipal mexicano*, El Colegio de México, México, 1994; Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel

La función tradicional de los gobiernos municipales en México ha sido la prestación de servicios públicos, como recolección de basura, agua potable, equipamiento urbano, alumbrado público, mercados, transporte y vialidad, y panteones, entre otros. Aunque la Constitución no le otorga al nivel municipal prácticamente ninguna responsabilidad en materia de desarrollo y política social, un número cada vez más importante de municipios en México ha expandido su agenda de atención a este tipo de políticas impulsando programas muy diversos de desarrollo y bienestar social, como: programas de promoción del desarrollo (desarrollo urbano, de micro-regiones, empleo, empresas familiares, créditos, capacitación laboral, etcétera); programas de mejoramiento ambiental (rehabilitación de aguas y zonas protegidas, educación ambiental, reciclaje, ecoturismo, reforestación y cuidado de bosques); programas de mejora del patrimonio familiar (vivienda, obras de infraestructura, tenencia de la tierra); programas de atención a grupos vulnerables (niños, mujeres, minusválidos, ancianos, indígenas, jóvenes adictos, pobres, entre otros); programas de promoción de valores (cívicos, deporte, medio ambiente, solidaridad ciudadana); programas de superación educativa (a profesores, estudiantes, instalaciones escolares); programas de sanidad

Porrúa/UNAM, México, 1995; Enrique Cabrero, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México, 1995; Enrique Cabrero (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México, 1996; Enrique Cabrero (coord.), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, CIDE, México, 2002 y Tonatiuh Guillén, *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa/El Colef, México, 1996.

y prevención a la enfermedad; o incluso programas de mediación de conflictos (entre comunidades, entre ciudadanos, e intrafamiliares).

Es interesante observar que estas nuevas iniciativas emprendidas por los municipios mexicanos se llevan a cabo bajo la fuerte restricción que implican los enormes rezagos institucionales que todavía enfrentan la mayoría de ellos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Presidentes Municipales realizada por la Sedesol (2004), la gran mayoría de los municipios mexicanos se caracteriza aún por un muy débil marco normativo y reglamentario, ya que en aproximadamente 38% de ellos no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal; en 76% no hay un reglamento para la planeación; en 55% no hay un reglamento de obra pública y en 21% no hay un plan de desarrollo. De igual forma, de acuerdo con dicha encuesta, es posible concluir que sistemas administrativos obsoletos todavía dominan el escenario municipal, puesto que en 46% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto; en 84% no hay un área de administración de personal; y en aproximadamente 5% todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas. Finalmente, también se aprecia la débil profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales, ya que de acuerdo con dicha encuesta, aproximadamente 60% de los presidentes municipales y funcionarios no cuenta con experiencia previa en la administración pública.

A pesar de las restricciones anteriores, los municipios, como ya se mencionó, han expandido gradualmente su agenda de políticas públicas, interviniendo en asuntos que antaño eran competencia de otros ór-

denes de gobierno. Una muestra de estas iniciativas es el gran cúmulo de programas recibidos por el Premio “Gobierno y Gestión Local”,⁸ un certamen que se lleva a cabo en México a partir del año 2001 y que reconoce prácticas municipales exitosas en diversas áreas de política pública. Durante los primeros cinco años de este certamen se han presentado 2 154 programas que aún están operando; si bien este conjunto de acciones no constituye una muestra estadísticamente diseñada con este fin, sí permite entender el panorama de diversidad en la intervención municipal por áreas de política pública. Algunas observaciones de este conjunto de programas muestran una tendencia interesante.

De ese total, aproximadamente 32% se refiere a programas de creación de infraestructura y a acciones para el desarrollo económico, ambiental y urbano; 29% se refiere a programas de bienestar social (atención a grupos vulnerables, pobreza, vivienda, educación, salud, entre otros); 16% a programas de modernización en la gestión administrativa y financiera; 14% a programas de mejoramiento de los servicios municipales y de la seguridad pública; y 10% a programas de participación ciudadana, transparencia y lucha contra la corrupción.

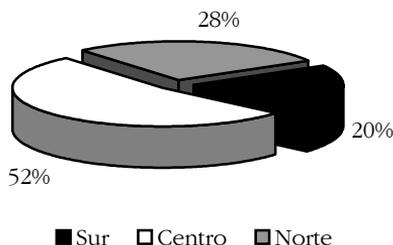
Este tipo de programas, aunque modestos en sus alcances, han tenido un impacto importante en los espacios locales; además, en algunas regiones cambian la cultura pasiva y dependiente de las comunidades para despertar un espíritu de empresarialidad y solidaridad local. Otra cualidad de este tipo de programas –par-

⁸ Este certamen es convocado por el CIDE y busca identificar las lecciones de gobierno más destacadas para darlas a conocer y difundirlas en el entorno nacional. Al respecto puede verse Premio Gobierno y Gestión Local, *Prácticas municipales exitosas* (ts. I, II, III, IV y V), ff. 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

ticularmente aquellos orientados al desarrollo local— es que por lo general requieren de una fuerte dosis de cooperación social y de capacidad de organización comunitaria, es decir, incrementan la acumulación de capital social y generan una “acción pública de alta intensidad”⁹ entre población y gobierno local.

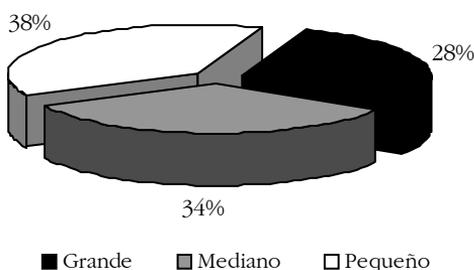
Como se aprecia en las siguientes gráficas, es interesante también observar que este tipo de programas surgen en todo tipo de regiones del país, tanto en el norte y centro industrial, como en las regiones del sur (Gráfica 1). Además se ven ejemplos exitosos de estas iniciativas tanto en municipios urbanos grandes como en pequeños municipios rurales (Gráfica 2). Igualmente se aprecia que los programas provienen de municipios gobernados por distintos partidos políticos (Gráfica 3).

Gráfica 1
Programas municipales según región del país

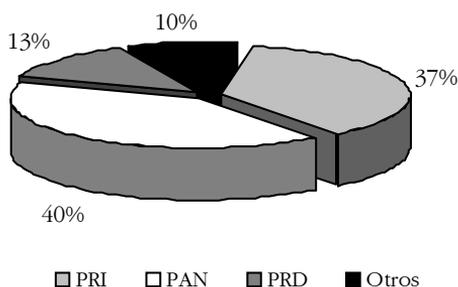


⁹ Sobre el concepto de *acción pública de alta intensidad* puede verse Enrique Cabrero, *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, al igual que trabajos como los de Jean Claude Thoening, “De l’incertitude en gestion territoriale”, *Management et Politiques Publiques*, vol. 13, núm. 3, 1995, pp. 1-27 y “Política pública y acción pública”, en *Gestión y política pública*, CIDE, México, 1997; Patrice Duran, *Repenser l’action publique*, IEF, Francia, 1999.

Gráfica 2
Programas municipales según tamaño del municipio



Gráfica 3
Programas municipales según partido político



Como se ha podido ver con el análisis anterior, el panorama de las relaciones intergubernamentales cambia en la medida en que los gobiernos locales despliegan acciones propias y cada vez con mayor intensidad. Es claro que este tipo de acciones desde el gobierno municipal son modestas en el monto de recursos que aplican y no pueden compararse en ningún momento con aquellas acciones ejecutadas por el nivel federal o en algunos casos por los gobiernos estatales. Sin embargo, lo interesante es el alto impacto que se genera

debido a la característica de proximidad de las acciones públicas locales. Los ciudadanos perciben este tipo de programas como confiables, flexibles y más atentos a las preferencias ciudadanas, y además ofrecen una rendición de cuentas más directa y eficaz.

Las nuevas relaciones intergubernamentales en México, ¿hacia qué federalismo evolucionar?

Como se ha visto hasta aquí, la evolución reciente de las relaciones intergubernamentales en un país como México genera cada vez más un mapa diverso y complejo. Se da una mezcla de iniciativas que vienen de la tradición descentralizadora desde el gobierno central federal hacia gobiernos estatales y municipales, y por otra parte iniciativas que se promueven desde los espacios locales con un enfoque diferente, más preocupado por atender de forma emergente ciertas necesidades sociales. Además, al interior de cada nivel de gobierno también se observa diversidad de iniciativas y diseño de mecanismos de política diferenciados. Es decir, tanto intergubernamentalmente y de forma vertical se amplía el panorama de opciones, como intragubernamentalmente y de forma horizontal se diversifican las estrategias de acción en la hechura de políticas públicas. Se abre así un panorama mucho más amplio de acción pública, aunque no necesariamente este amplio repertorio de políticas públicas constituye una estrategia complementaria y coherente; más bien se trata de acciones paralelas y con frecuencia en competencia o franca contradicción.

En principio, relaciones intergubernamentales equilibradas significa mayor capacidad de promoción del

desarrollo y de inserción en la economía global. También significaría una más sólida democracia y un sistema más eficaz de pesos y contrapesos; los sistemas federales particularmente apuestan a eso.¹⁰ Sin embargo, la transición hacia este ideal-tipo es un proceso complejo y no está exento de accidentes. Podríamos identificar al menos tres sesgos posibles: un “centralismo delegativo”, un “centralismo multiplicado” y una “dispersión de las políticas públicas”.

¿Recomposición de las relaciones intergubernamentales, o simple delegación de funciones? Éste es el caso más frecuente en América Latina y en particular en México. Como se vio claramente, para el caso de la descentralización educativa y en buena medida para el caso de la política de salud, el gobierno central mantiene “bajo control” la normatividad, el diseño y las modalidades de implementación de la política, asignando a gobiernos estatales y municipales algunas funciones de ejecución y operación de acciones definidas centralmente. Los márgenes de acción son muy estrechos, y hay ausencia de espacios de deliberación de políticas de forma intergubernamental. Es claro que en este escenario los cambios son marginales y pueden estacionarse por un tiempo considerable, a menos que exista una acción emprendedora e innovadora por parte de gobiernos subnacionales y esto genere una competencia de capacidades con el centro y lo obligue a rediseñar los mecanismos de hechura de políticas y a abrir espacios mayores a gobiernos subnacionales.

¹⁰ Como es sabido, el modelo teórico original de análisis sobre las relaciones intergubernamentales nace a partir del estudio de la realidad federal en Estados Unidos. Al respecto véase Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, Brooks/Cole Publishing Company, Belmont, California, 1978.

¿Descentralización o centralismo multiplicado? En un país de tradición centralista el trayecto de reacomodo de las relaciones intergubernamentales puede llevar a un fortalecimiento del centralismo en cada nivel de gobierno. El buscar un equilibrio entre niveles de gobierno no necesariamente genera un sistema horizontal y de prácticas democráticas más extendidas, también puede generar la reproducción del centralismo de forma multiplicada y a menor escala. No es claro que este escenario esté presente en México. Es indudable que la transición democrática se instala cada día ampliamente en los espacios de la vida pública. Los tres niveles de gobierno se ven sometidos cada vez más a dejar la tradición de hechura de políticas gubernamentales para transitar a políticas efectivamente públicas. Sin embargo, algunos hechos, como la integración reciente de la Confederación Nacional de Gobernadores, hacen pensar en una fuerza creciente de los gobernadores que negociarían cada vez más directamente con el Presidente, lo cual no permitiría un real equilibrio de relaciones intergubernamentales, sino más bien espacios para el acuerdo de camarillas. Éste es uno de los dilemas que más intensamente vivirá el federalismo mexicano en los próximos años.

¿Hacia una hechura intergubernamental de las políticas, o hacia una fragmentación gubernamental de las políticas? Es evidente que las iniciativas descentralizadoras desde el centro hacia los gobiernos locales no se encuentran en “sintonía” con las iniciativas que se generan desde los espacios locales. Los ritmos son diferentes, el centro pretende modular el ritmo y controlar el avance, y los gobiernos locales responden al ritmo de las demandas ciudadanas y del desarrollo de sus propias capacidades de acción gubernamental. Este

desfase genera situaciones diversas. Por una parte, como ya se observó en la sección anterior, los niveles locales de gobierno despliegan una “agenda propia” de acciones en torno al bienestar social o al desarrollo, sin embargo esta agenda puede ser complementaria o en ocasiones competir, o incluso contraponerse, con la agenda federal. Es decir, en la medida en que el centro federal tarda en reordenar la descentralización y tarda en genera nuevos mecanismos de coordinación y regulación de este tipo de políticas, los espacios locales adoptan su propia orientación y ritmo por una vía alterna y no necesariamente articulan estas iniciativas a otros esfuerzos. Es por ello que más que una acción intergubernamental multinivel, lo que en ocasiones se observa es una acción desarticulada entre múltiples niveles de gobierno.

Es así como coexisten políticas públicas diversas en un mismo espacio territorial. Los programas que vienen del centro se caracterizan por tener una visión de largo plazo, un diseño técnicamente cuidado, además por ser implementados por funcionarios con mayor experiencia y nivel profesional, y por tener un respaldo presupuestal mayor y más sólido. Sin embargo, se trata de políticas con fuertes inercias burocráticas, que entusiasman poco al ciudadano, que frecuentemente generan desconfianza, y son de fuerte rigidez.

En el otro extremo encontramos programas impulsados por los municipios, los cuales tienen una visión de corto plazo o incluso en ocasiones son emergentes; además, con frecuencia son improvisados en su diseño técnico e implementados por funcionarios locales con poca experiencia en el sector público y frecuentemente con bajos niveles de profesionalización. Asimismo, el respaldo presupuestal de estos programas es frágil y

puede ser efímero. Sin embargo, son acciones espontáneas que generan mayor legitimidad, credibilidad y confianza en la ciudadanía, y además se adaptan a las preferencias ciudadanas por su natural flexibilidad y proximidad.

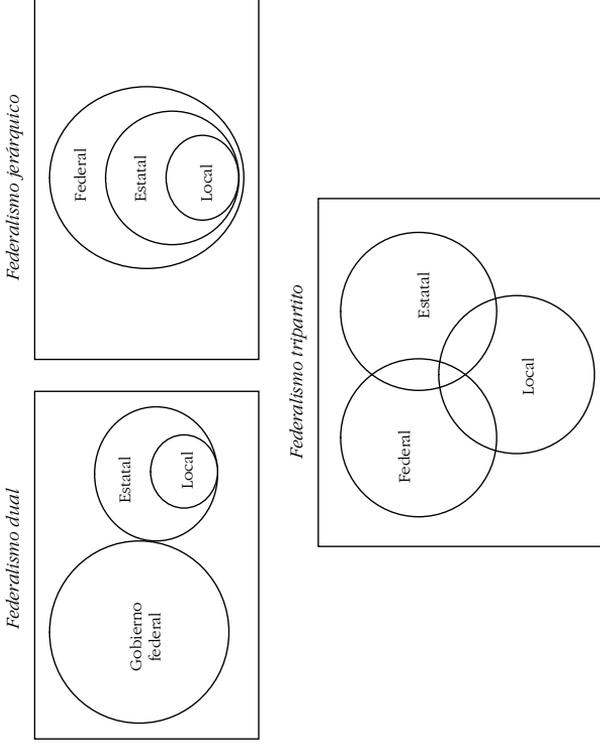
La paradoja es entonces que las virtudes de una son las fallas de las otras y viceversa. Por ello sería deseable una complementariedad y articulación de ambos enfoques, pero hasta ahora esto ha sido más la excepción que la regla. La sinergia intergubernamental poco se produce todavía en el caso mexicano, lo cual plantea la duda del modelo de federalismo y del tipo de práctica federalista que imperarán en este país.

Respecto a lo primero, Wright¹¹ ha planteado tres diferentes modelos de federalismo de acuerdo con las características que formalmente adquieren las relaciones intergubernamentales: 1. *federalismo dual*, en donde los límites de las atribuciones entre el gobierno federal y estatal se encuentran bien definidas y las autoridades locales dependen directamente de los gobiernos estatales; 2. *federalismo jerarquizado*, en donde los patrones de autoridad son verticales o jerárquicos, y en el que el gobierno federal trata de incrementar su influencia sobre los otros órdenes de gobierno; y 3. *federalismo tripartito*, el cual asume que existen relaciones de interdependencia entre los tres niveles de gobierno y en donde predomina la negociación (véase Gráfica 4).

En México existe cierta ambigüedad en el modelo formal de federalismo que la Constitución contiene; se trata en parte de un federalismo tripartito, sobre todo después de las recientes reformas al artículo 115 que

¹¹ Wright, *Understanding Intergovernmental Relations...*, *op. cit.*

Gráfica 4
Modelos formales de federalismo (Wright, 1978)



dan un reconocimiento al municipio como nivel pleno de gobierno. Sin embargo, la imposibilidad para el municipio de legislar y su dependencia de acuerdo con otros artículos constitucionales del gobierno estatal hacen pensar frecuentemente en un federalismo dual. Pero independientemente del modelo formal de federalismo, es importante ver en el panorama de los sistemas federales contemporáneos cuáles son aquellas prácticas de federalismo que prevalecen, las cuales, en un principio, se pueden sintetizar en dos casos paradigmáticos: el modelo canadiense y el modelo alemán.¹²

El modelo federal canadiense es un federalismo de práctica legislativa, es decir, tiende por principio a una autonomía máxima entre niveles de gobierno, tratando incluso en lo fiscal de hacer posible esta independencia. Este modelo es rígido dado que ningún nivel de gobierno puede interferir en la esfera de acción de otro nivel de gobierno, salvo que se haya establecido un acuerdo legal para ello, y los conflictos se resuelven en las cortes mediante controversias constitucionales. Las ventajas que ofrece una práctica de este tipo es que facilita una mayor competencia entre regiones y fortalece la autonomía de cada nivel, lo cual, desde esta perspectiva, fortalece al conjunto federal. Las relaciones intergubernamentales son claras y formales, y hay poca confusión; sin embargo son rígidas y poco cooperativas en lo cotidiano.

El modelo alemán, por su parte, se refiere a una práctica federalista de tipo administrativo más que legislativo, el cual si bien acepta autonomías en los diferentes niveles de gobierno, promueve un sinnúmero

¹² Respecto a estos modelos puede verse Marcelo Giugale y Steven Webb, *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, World Bank, Washington, 2000.

de transferencias fiscales intergubernamentales y espacios permanentes de negociación y establecimiento de acuerdos entre niveles de gobierno. Se trata de una práctica federal flexible, en ajuste permanente; los ajustes mutuos y la deliberación de políticas públicas son parte del funcionamiento cotidiano. Los conflictos se traducen en negociaciones y sólo como último recurso se recurre a la controversia, es un federalismo de intensa intergubernamentalidad. Este modelo busca promover más la cooperación entre regiones y niveles de gobierno que la competencia. En contraparte, no hay tanta claridad en áreas de exclusividad y concurrencia en la hechura de políticas públicas; esta claridad se construye cotidianamente.

Es difícil pensar que en México estén dadas las condiciones para evolucionar rápidamente hacia cualquiera de estos tipos de práctica federalista. Las distancias todavía son importantes. En el primer caso se requiere de instituciones muy fuertes, de reglas del juego muy claras, y de una distribución de recursos fiscales muy equilibrada. En el segundo caso se requiere de gobernantes y cuerpos profesionales con tradición muy abierta a la negociación y al acuerdo intergubernamental. Es innegable que ninguna de estas cualidades se presenta hoy en día en el caso mexicano.

Así, entre la lógica del centralismo delegado, la del centralismo multiplicado, y la falta de coordinación intergubernamental, la hechura de políticas públicas en México se transforma aun cuando el rumbo del nuevo modelo intergubernamental no esté claro. Es evidente que hay muchas “ventanas de oportunidad” para transitar a un modelo de mayores equilibrios entre niveles de gobierno, pero también es evidente que hay muchos desfases posibles y muchos desvíos de alto

riesgo. Sería lamentable pasar de un modelo altamente centralizado, y cada vez más ineficaz, a un modelo disperso, rígido, poco cooperativo, e igualmente ineficaz. En los cuadros 1 y 2 se presentan los escenarios posibles y el panorama actual de algunas políticas públicas; como se puede ver todavía, en la práctica intergubernamental cooperativa es poco frecuente o se contempla en programas de poco impacto.

Cuadro 1
Escenarios posibles en la práctica intergubernamental
Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas

		<i>Alto</i>	<i>Bajo</i>
Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales	<i>Bajo</i>	Federalismo centralizado	Federalismo dispersión
	<i>Alto</i>	Federalismo delegativo	Federalismo cooperativo

Cuadro 2
Tendencias actuales en la práctica intergubernamental mexicana
(algunos programas en curso)

		<i>Alto</i>	<i>Bajo</i>
Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales	<i>Bajo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Educación básica • Pobreza (Oportunidades) • Apertura comercial 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondos para infraestructura social • Empresas sociales • Prevención sanitaria local • Mejoras educativas
	<i>Alto</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Salud a población abierta • Medio ambiente • Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo • Municipios saludables • Escuelas de calidad • Desde lo local

Comentarios finales

El que un sistema federal como el mexicano esté generando un reacomodo en la práctica y estructura de las relaciones intergubernamentales es indudablemente una buena noticia. Sin embargo, es evidente que este proceso no está exento de retos y dilemas. Por una parte, no necesariamente la descentralización desde el gobierno central y federal hacia gobiernos regionales y locales se ha dado en la forma y ritmos que a los gobiernos subnacionales convenía. Debido a ello los gobiernos estatales y municipales muy difícilmente se han visto fortalecidos, más bien han tenido que lidiar con problemas que les fueron transferidos. Además el gobierno federal tampoco está siendo capaz de reformar sus propias capacidades hacia un modelo regulador inteligente, que sin manejar la totalidad de la agenda de políticas públicas pueda promover incentivos eficaces y avanzar en la construcción de un gobierno multinivel más flexible, eficaz y cooperativo en sus relaciones intergubernamentales.

Por otra parte, los gobiernos subnacionales –particularmente los municipales– despliegan su propia agenda de políticas, con gran creatividad y capacidad innovadora, presionados por las necesidades sentidas por la ciudadanía. Sin embargo en ocasiones este tipo de acciones no son complementarias a las llevadas a cabo por el gobierno federal, e incluso pueden ser contrapuestas o generar interferencias entre niveles de gobierno. No se inscriben en un esquema de gobierno multinivel y de relaciones intergubernamentales dinámicas y equilibradas.

Es claro que por el momento la multiplicación de acciones hacia el bienestar social y el desarrollo por

los diferentes niveles de gobierno parece tener efectos positivos dada la magnitud de las necesidades acumuladas por grupos en situación de pobreza, oportunidades y condiciones de carencias diversas. Pero también debe reconocerse que en la medida en que se aglomeran programas diversos y frecuentemente desarticulados entre sí, los riesgos de perder eficacia en las acciones son mayores, además de que se diluyen los esfuerzos y se pueden neutralizar entre sí.

Es urgente que países como México y otros en América Latina avancen en la construcción de un entramado institucional entre niveles de gobierno más claro y sólido en torno a las políticas públicas. Para ello se requiere generar espacios de diálogo y ajuste intergubernamental en una visión más horizontal y cooperativa. Una nueva práctica federal en este país debe consolidarse poco a poco y hacer de los acuerdos y las negociaciones entre niveles de gobierno una nueva tradición en la hechura de las políticas. Se trata de generar un proceso de “aprendizaje cruzado” entre niveles de gobierno, entre departamentos y áreas diversas de política al interior de cada nivel de gobierno, entre profesionales por comunidades de política, así como entre ciudadanos y grupos sociales.

Para ellos se requiere emprender esfuerzos de fortalecimiento institucional hacia los gobiernos locales, desarrollar mayores capacidades administrativas, así como profesionalizar a los servidores públicos en los tres niveles de gobierno. De esta forma se estarían tejiendo las “redes de política pública” que podrían efectivamente derivar en acciones de gobierno multinivel. Además la sociedad civil encontraría espacios claros de construcción de alianzas y de participación directa en este tipo de políticas. Con este tipo de accio-

nes se podría dar un mayor reordenamiento y articulación de esfuerzos haciendo más eficaces las políticas y, en esa medida, lograr mayores beneficios para los grupos e individuos objeto de estas acciones.

El reacomodo de las relaciones intergubernamentales debe ser visto como una oportunidad para mejorar el desempeño del conjunto gubernamental y como un nuevo espacio para la acción ciudadana. De no cuidar el proceso puede llevar a la confusión e ineficacia y simplemente reproducir –ahora de forma multiplicada– los problemas tradicionales de la hechura de las políticas públicas en México.

¿Lo local es hermoso?

La descentralización en México en presencia de la captura de élites

Fausto Hernández Trillo

Los procesos de descentralización, incluyendo a nuestro país, se han dado de manera global; sin embargo, muchos de ellos han tenido sus bemoles. Es decir, la descentralización no necesariamente ha implicado que se utilicen mejor los recursos o que se haya mejorado el modelo de federalismo.

Cuando el proceso de descentralización se ha hecho de manera desordenada, anárquica, con muchas presiones e intereses políticos, el resultado es un federalismo disperso. Hay una creciente literatura en el mundo a la cual se le ha llamado la descentralización en presencia de élites, sean políticas o privadas. Cuando no hay marcos adecuados a niveles subnacionales –institucionales y legales– las élites capturan parte de los beneficios de la descentralización. Es decir, cuando existe un marco institucional débil, una democracia débil y existen además élites políticas y privadas, en cierto sentido el resultado no es el deseado.

Se sabe que la descentralización aumenta el gasto porque hay más eficiencia de parte del presidente mu-

nicipal para conocer las necesidades de la población, y no sólo eso, sino que también está más sujeto a la rendición de cuentas por la cercanía que hay entre el ciudadano y el presidente municipal.

¿Es cierto eso? La respuesta es afirmativa en algunos casos, pero en otros la evidencia nos dice que no.

Hay evidencia de que en el sur de Italia la mafia pone a los presidentes municipales y controla todo. Hay evidencia de que en Colombia, en el área donde opera el narcotráfico, no hay ningún incremento ni en rendición de cuentas ni en eficiencia del gasto, y finalmente quien pone al presidente municipal es el dinero del crimen organizado.

Hoy sabemos que hay un proceso de descentralización, con avances y defectos, donde uno de los grandes instrumentos que se ha logrado es la creación del Ramo 33.

Al Ramo 33 hay que evaluarlo desde varios puntos de vista, pues existen muchos fondos dentro de él; para ser precisos, hay siete fondos y es necesario evaluar cada uno de ellos.

Yo estoy evaluando uno, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS), el cual analizo en seguida. El proceso de descentralización de México se ha hecho, como en muchos países en vías de desarrollo, sólo con transferencias; es decir, el grado de los ingresos no se ha tocado.

¿Por qué existe una transferencia? Porque muchos países renuncian a su facultad administrativa para el cobro de algunos impuestos, que generalmente son impuestos sobre factores móviles.

Como ustedes sabrán, el impuesto sobre la renta (ISR) es un impuesto sobre las personas, sobre las corporaciones, que además pueden moverse. Así, por

ejemplo, la dirección fiscal se puede cambiar tranquilamente de San Luis Potosí a Yucatán el día de mañana y no hay ningún problema.

Obviamente, el impuesto al valor agregado (IVA) es sobre el consumo, y éste es móvil. Yo puedo vivir en el Estado de México y consumir en el Distrito Federal, pero ahí hay un gran problema.

¿Por qué prácticamente todos los países de la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE) renuncian a esta facultad administrativa y le dan el ISR y el IVA al gobierno central, para que éste lo recaude? Hay muchos motivos.

En primer lugar, no es fortuito que la mayoría de los países lo usen con una sobretasa, por ejemplo, pero la base federal y el cobro lo lleva a cabo el gobierno federal. No es casualidad; hay motivos muy poderosos.

El primero de ellos es que ahora empiezan a competir. Por ejemplo, el estado de Guanajuato cobra 27% y el de Querétaro dice: “ahora yo voy a cobrar 25”, y el de Guanajuato responde con uno de 23 y el contiguo, Jalisco, responde con uno de 20, y al final se termina con una recaudación, cuando suma uno las 32 entidades federativas, muy reducida. Este tipo de aspectos hay que cuidarlos.

El otro, obviamente, es que el gobierno central tiene economías de escala y de alcances —esto se ha demostrado tanto de manera empírica como teórica—; es decir, resulta mejor que una sola agencia recaude estos dos impuestos —porque son móviles—, a que 32 agencias distintas lo hagan, incluso con duplicidad de funciones.

Tal vez podría hacerse con una coordinación perfecta, con un sistema nacional, pero aun así existe ese problema de coordinación.

Por otro lado, un aspecto que por lo general se ha olvidado es que los países que han devuelto el IVA a los gobiernos subnacionales, cuando han tenido crisis les ha sido muy difícil ajustarlas; el caso argentino es un ejemplo de ello. Hay quien incluso sostiene que en el 2001 Argentina tronó porque De la Rúa no pudo ajustar por medio del IVA el choque macroeconómico.

En 1990 el gobierno brasileño tampoco lo pudo hacer y terminaron con una inflación de 9 000%. Esto está documentado.

Entonces, sí hay motivos por los cuales en países como Alemania, Francia, Suiza, estos dos impuestos los recauda el gobierno federal, y México no ha sido la excepción.

En México, cuando se crea el IVA en 1983 y los estados le ceden la facultad de recaudación al gobierno federal, de un año a otro aumentó la recaudación del IVA en términos reales en 22%, por lo que ya se ha señalado. Entonces, si los agentes se andan escabullendo de un estado a otro, de una ciudad a otra, y es muy difícil poder fiscalizarlos, una agenda central lo haría mejor, pues tiene la fotografía completa.

Si eso es cierto, lo que queda es que una agencia recaude y se lo devuelva a las 32 entidades federativas, dependiendo cuánto haya recaudado cada una de ellas.

Para ilustrar esto comentaré una anécdota. Recientemente tuve una operación en la que al día siguiente, estando en recuperación, llegó una señora que me dijo: “Vengo a cobrarle”. “Bueno, ¿de parte de quién, del hospital?” “No, no, yo vengo de parte del médico, y son 18 mil pesos”. En la tarde pasó, le di su cheque y se acabó.

Esta señora es una “satita”, es una SAT, un Sistema de Administración Tributaria, y lo que hacía era recaudar.

Aparentemente a los médicos se les van muchos pacientes sin pagar, pues a la mayoría le da pena cobrar, han encontrado que estas señoras recaudadoras de sus honorarios son más eficientes que ellos recaudando. Esta señora seguramente devolvió 17 mil pesos al médico y se quedó con mil. Entonces, cualquiera diría que eso es lo que debe hacer el gobierno federal: que recaude y devuelva. Nuevo León estaría feliz si le devuelven lo que generó.

El gran problema es que tenemos el número dos. El problema es que hay un principio de solidaridad en la Constitución en el que una de las funciones del gobierno federal es tratar de igualar el desarrollo regional que existe en nuestro país. Entonces, no es posible devolver exactamente lo recaudado, como la señora que le devuelve al médico 17 mil pesos de los 18 mil; si tuviéramos que igualar el salario de todos los médicos, entonces tal vez habría que redistribuirle 10 mil pesos, porque los otros siete mil habría que distribuirlos entre los médicos más pobres.

En este sentido, es muy importante que el gobierno federal redistribuya regionalmente. Éstas son las razones por las que existe una transferencia, no es necesariamente una coincidencia. A menudo se pone el ejemplo de que durante el porfiriato los gobiernos locales recaudaban y le pasaban una parte del dinero al gobierno federal. Yo creo que eso es peligroso, hay razones económicas muy poderosas para que esto no se haga. No es casual que los países de la OCDE no lo hagan. Terminaríamos con muy baja recaudación.

Entonces, es necesario que las transferencias sean resarcitorias, compensatorias o promotoras. Resarcir es simplemente la “satita” que le devuelve al médico; le está resarciendo lo que generó el médico. Compensa-

toria es lo que ya se dijo: hay que compensar a los más pobres. Y promotora, sería que el gobierno federal pudiera decir que tiene una fotografía completa; sería muy difícil en un momento dado construir una carretera transnacional o a lo largo de toda la costa, porque se tendrían que poner de acuerdo; entonces, muchas veces lo que el gobierno federal hace es tratar de promoverla diciendo: “Yo te pongo un peso por cada peso que tú pongas”.

Éstas son los tipos de transferencias que existen, no hay más, las demás son combinaciones de lo que pudieran ser éstas.

En el caso mexicano las participaciones intentan ser resarcitorias. El gran problema es que se mezclaron con cuestiones compensatorias, lo cual ha sido un gran error desde 1980, pues la fórmula está mal diseñada. Eso no es nuevo, todo mundo lo sabe, se discutió en la Convención Nacional Hacendaria. Sería bueno que algún día la cambiáramos, para lo que evidentemente se necesita mucha voluntad política.

Además, dentro de todas éstas puede haber una clasificación distinta, es decir, las libres: el gobierno federal transfiere el dinero y cada quien hace lo que quiere. Los gobiernos hacen lo que quieren, sujetos a sus congresos locales. Asimismo, están las condicionadas, que constituyen la mayor parte de las transferencias que hay en México; el Fondo para la Atención de Emergencias y Desastres Naturales (FAED) es una transferencia condicionada. Por último están las complementarias, que, como su nombre lo indica, se complementan; son las que hay que poner *pari passu* para que existan.

Esos son los instrumentos que tiene el gobierno en términos de transferencias. Y éstas son las transferen-

cias que tiene México: el Ramo 25, el 28, el 33 (formado por siete fondos), y el 39. Yo simplemente quisiera llamar la atención del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS).

A través del FAIS se puede gastar en la construcción de cierta infraestructura social. Esta infraestructura social se descentraliza con el objeto de reducir la brecha de desigualdad regional en el país.

La pregunta es: ¿el espíritu del FAIS es redistribuir regionalmente? ¿En realidad distribuye el FAIS? Yo creo que hay que evaluar al FAIS, pues no lo hemos hecho. Sabemos muchas cosas anecdóticas: hay gente que a las obras de urbanización municipal les llama las obras de “suburbanización” municipal, porque se compran muchas Suburban; pero todo esto no deja de ser evidencia anecdótica.

Se puede decir: “Bueno, yo sí he oído que se estaban haciendo bailes del pueblo”, “Yo sí he oído que se estaba pintando la iglesia del pueblo”, o “Yo sí he oído que aquí sí se está gastando bien”; sí sabemos muchas cosas, el gran problema es que todo es anecdótico. Y es anecdótico porque la ley, para transferir los recursos, a pesar de que son recursos federales que la Suprema Corte determinó como federales, no se establecieron dientes locales y prácticamente ninguno de los estados los reporta; ése es un gran problema. No sabemos realmente cómo se gastan esos recursos, no son auditables, y es un gran problema; entonces tenemos que recurrir a otras cosas.

Ahora, ¿el FAIS es redistributivo o no? Miren, en la Gráfica 1 lo puse entre muy altamente marginados, altamente marginados, medianamente marginados, con baja marginación y muy baja marginación. Y uno diría que el FAIS sí está siendo redistributivo.

Sin embargo, ¡el ojo engaña muchas veces! La labor de un economista es tratar de comprobar lo que el ojo a veces sugiere, pues éste puede estar equivocado (Gráfica 1).

El FAIS, se dice, tiene que ser redistributivo, ése es su espíritu. El gran problema es que cuando uno lo divide entre urbano y rural, ya no luce tan redistributivo, ya no es tan claro, y resulta más difícil captar que los muy altamente marginados reciben más que los de muy baja marginación (Gráfica 2). En el caso urbano, aparentemente sí; pero en el caso rural ya no es tan claro. Es más, si se redistribuyera con una fórmula de marginación, uno debería obtener una línea de 45 grados con grado de marginación y el FAIS per cápita que a mí me toca (Gráfica 3).

Y la línea no es de 45 grados, la línea tiene mucho menos que 45 grados. Claro, aquí ya no agrupo, pongo 2 427 municipios. Y esto me dice: “Sí, es redistributivo, puesto que hay una ligera pendiente positiva, pero no es lo suficientemente redistributivo”.

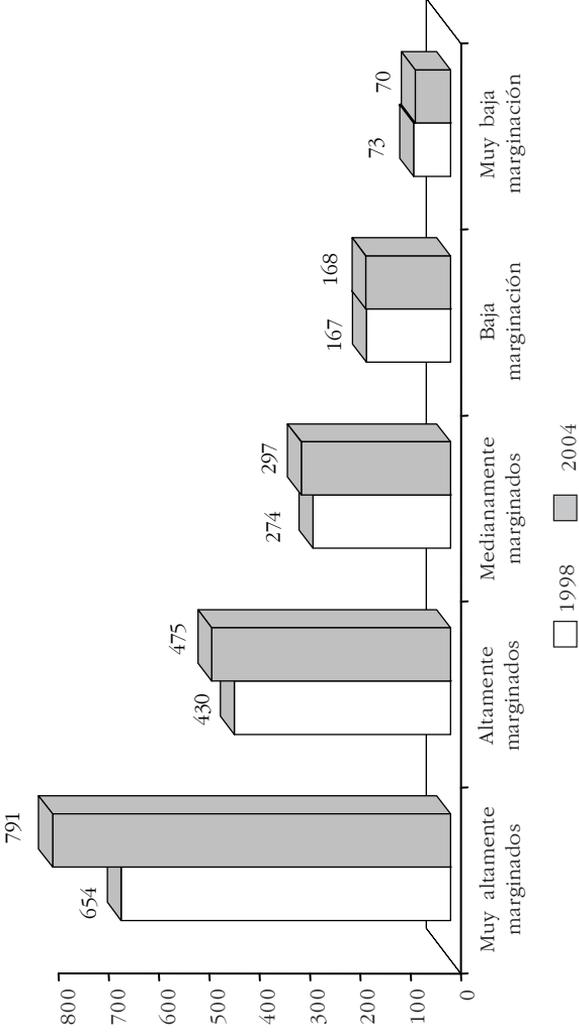
¿Cuál es el problema? El problema es la Ley Bartlet, es decir, que el gobierno federal transfiera los fondos a los estados con base en una fórmula de marginación, pero los estados los transfieren a sus municipios con base en quién sabe qué otra cosa.

Y este es el resultado, no de la distribución que Hacienda hace o sugiere, sino de cómo los gobernadores los distribuyen.

Entonces, lo que aparece en las barras es redistributivo, pero la respuesta es que no es lo suficientemente redistributivo. Hay algo más que está afectando la distribución del FAIS, eso es lo que están diciendo. ¿Qué está afectando la distribución del FAIS? Ése es el gran reto que tenemos.

Gráfica 1

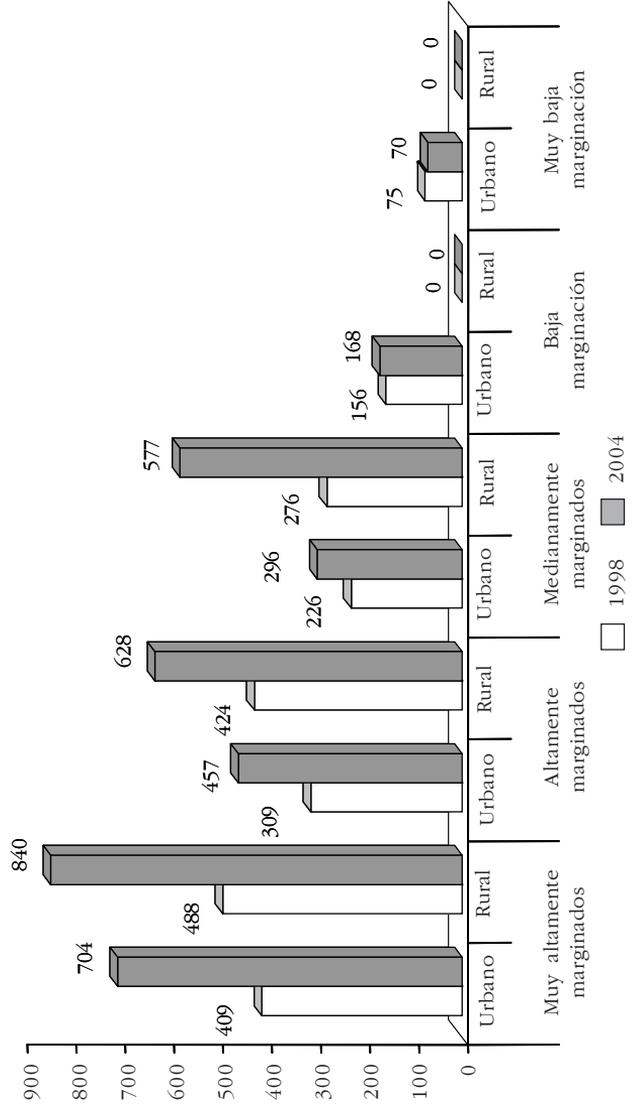
FAISM per cápita conforme al nivel de pobreza por municipio, 1998 y 2004*
(pesos de 2004)



* Excepto el Distrito Federal.
Fuente: Conapo y snscp.

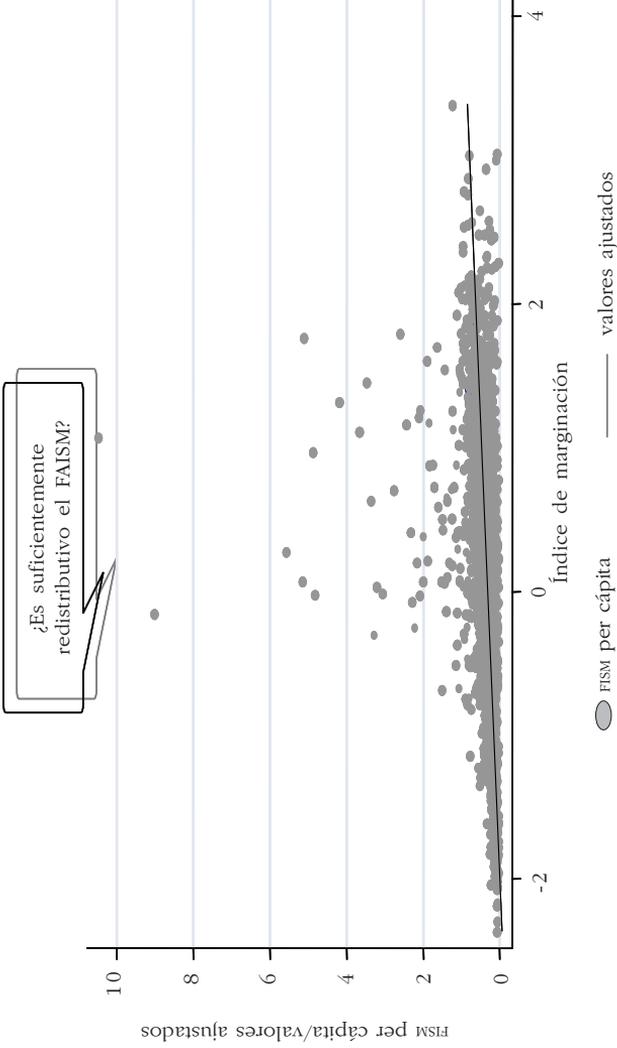
Gráfica 2

FAISM per cápita conforme al nivel de pobreza y a la categoría rural-urbano para los municipios, 1998 y 2004 (pesos de 2004)*



* Excepto el Distrito Federal.
Fuente: Conapo y SHCP.

Gráfica 3



FISM per cápita = Fondo de Infraestructura Social Municipal por habitante.

Sabemos que de manera anecdótica los estudios de caso son muy ricos, aunque no podamos extraer conclusiones generales de ellos. Sin embargo, creo que son riquísimos y que es necesario trabajar muchísimo en ellos sobre la aplicación del FAIS; hacia allá deberíamos ir.

Pero, entre tanto, hay que ver esto. Lo que me está diciendo la gráfica anterior es que si la línea no es de 45 grados, es porque hay otros factores que influyen en la manera en que los gobernadores les reparten los fondos a los presidentes municipales, no hay más.

Entonces, cuando evaluamos el FAIS no podemos evaluar el FAIS o el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) —en este caso estoy hablando de puro FISM, suelo usarlos como sinónimos, aunque no lo son—, hay que ver otras transferencias. Es decir, no podemos analizar todo el FISM aislado del resto de las transferencias gubernamentales.

Si yo correlaciono el FAISM per cápita con las participaciones, el FAISM es compensatorio, las participaciones en teoría son resarcitorias, aunque tienen elementos compensatorios (Tabla 1).

Tabla 1
Correlación de transferencias federales

<i>Fondo</i>	<i>FAISM</i> <i>(per cápita)</i>	<i>Índice de</i> <i>pobreza</i>	<i>Participaciones</i>	<i>Fofamun</i>
FAISM (per cápita)	1			
Índice de pobreza	0.3266	1		
Participaciones	0.3228	-0.1539	1	
Fofamun	0.6572	0.1357	0.2355	1

Fofamun = Fondo de fortalecimiento municipal.

Fuente: Encuesta a presidentes municipales, INEGI, 2 426 observaciones.

Se debería obtener cero correlación, o negativa, y obtengo una correlación positiva de 0.3266.

¿Qué significa esta correlación positiva? Que entre más participaciones tenga un municipio, más FAIS recibe. Y, en teoría, es el que más participaciones recibe, pues es el más rico. Entonces no era redistributivo. Otro dato que nos proporciona esta tabla es que el Fondo para el Fortalecimiento Municipal (Fofamun) se reparte 100% con base en población. ¿Qué quiere decir esto? Ahí encuentro una correlación de 0.65. ¡Ah!, entre más grande soy en términos poblacionales, más me toca de FISM per cápita.

¿Cómo interpretamos esto? ¿Cuál es el elemento que subyace en la repartición, en promedio? El promedio me está diciendo que un municipio o un estado puede estar muy bien y otro no tanto; el promedio de los estados está mal, pero eso no quiere decir que no haya uno, dos, tres o cuatro gobiernos estatales que lo hagan bien.

Pero el Fofamun trae 0.65. Aquí lo que estamos diciendo es que un recurso que supuestamente iba a ser redistributivo no lo es. ¿Por qué? Pues porque prácticamente no hay rendición de cuentas (Tabla 2).

Tabla 2
Descentralización con problemas institucionales

	2000		2001			2002	
	<i>IV</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>I</i>	<i>II</i>
Estados que reportaron	28	28	25	26	28	20	17
Municipios que reportaron	642	700	919	1 008	1 625	595	283

Esos datos los conseguí como se consiguen en México, de manera clandestina con la Sedesol, con un funcionario, y nada más me dio estos tres años, me dijo: “No me han dado 2003 ni 2004”; los conseguí en el 2005.

Y éstos son los estados y municipios que reportaron el uso del FISM. En el 2002 eran 2 429 municipios y sólo reportaron 283. Estados, sólo 17. Es decir, estamos hablando de que no hay rendición de cuentas. Se habla de que lo local es bonito, pero luego resulta que no es así: falta mucha transparencia.

De los datos contenidos en la Tabla 3, sólo señalaré que, estadísticamente, el elemento que está detrás de la repartición del FISM, de gobiernos estatales a municipales, es población.

¡Cuidado! Éste es un resultado estadístico, mas no significa que sea la verdad. Los economistas cometemos muchas atrocidades cuando no especificamos que es estadístico; este resultado es estadístico y nos ayuda a interpretar, pero no es la verdad.

Tengo mucho tiempo trabajando en este tema en particular, por eso el resultado encajó no nada más en el FISM, sino también en deuda, en rescates financieros. En muchas situaciones el elemento que está detrás es población.

Se podría argumentar que es porque ahí hay más necesidades, o porque hay más presiones. Yo puedo decir que sí, es presión, pero las presiones tienen un instrumento para hacerlo: las elecciones; y donde hay más población, hay más votos, es lógico.

Desde mi punto de vista el FISM se reparte así porque se reparte donde hay más votos, ahí se da más dinero. Ese sería uno de los resultados. Si esto es cierto, me van a decir que está muy débil el resultado.

Tabla 3
Variables instrumentales para calcular la asignación del FAISM

<i>Estimation A</i>	(1)	(3)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	same ipop	iin ipop	same Iin	predial ipop	same ipop	iin ipop	same Iin
Constant	-1.0263*** 0.0600	-1.1538*** 0.0450	-1.1777*** 0.04333	-0.3006*** 0.0625	-0.3519*** 0.0619	-0.3536*** 0.0668	-0.3703*** 0.0642
PI	0.6123*** 0.0228	0.5711*** 0.021	0.56191*** 0.0220	0.5110*** 0.0197	0.4939*** 0.0193	0.9711*** 0.0179	0.47921*** 0.0173
RST	0.4005*** 0.0640	0.2557*** 0.04951	0.2258*** 0.0477	0.1724*** 0.0498	0.1778*** 0.0519	0.0880* 0.0394	0.11525*** 0.0375
MF				0.5851*** 0.0459	0.5572*** 0.0435	0.6093*** 0.0454	0.5815*** 0.0423
Shea Partial R ²	0.0879	0.11282	0.1475	0.0912	0.0722	0.1119	0.135
Uncentered R ²	0.8046	0.812	0.8116	0.882	0.8766	0.8737	0.8752
J statistic	0.00001	0.0000	0.0000	0.04965	0.12479	0.60759	0.07119

Y es el FAISM per cápita; X1 es el índice de pobreza (PI); X2 es la transferencia de ingresos per cápita (RST), introducida para capturar la posible discreción en la distribución de los recursos; X3 es el fondo municipal per cápita (MF); Z1 variable política dummy que refleja si el municipio y el Estado son gobernados por el mismo partido político; Z2 índice de ingresos municipal (iin), captura si la riqueza del municipio puede influir en la decisión de apoyo por parte del gobernador en comparación con municipios pobres; Z3 número de habitantes (ipop), es usada para definir qué tan grande es una entidad, grande definida en términos de su población (Díaz, Gamboa y Hernández, 2002).

Si eso es cierto, una vez que están en el municipio, también se debe de gastar más donde hay más población, es decir, en las cabeceras; pues me fui a eso.

Una vez que el fondo está en el municipio, ¿dónde se invierte? Bueno, primero, ¿quién toma la decisión? La decisión la toma, 69% de las veces, el cabildo. Como nadie reporta información, el INEGI hizo una encuesta nacional a presidentes municipales, de la cual saqué todos mis datos (Tabla 4).

Tabla 4
El FAIS como fondo de desarrollo comunitario

<i>La decisión es tomada por:</i>	<i>Porcentaje</i>
Cabildo	69.2
Coplademun	29.5
Otras formas de participación social	0.7

Prácticamente el cabildo y el Comité de Planificación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) son los que deciden todo. Entonces la respuesta es: “se dice que en el FISM se reparte mejor porque la comunidad puede decidir mejor dónde están las necesidades”. ¿La comunidad es el cabildo y los Coplademun?

Uno diría que ellos saben lo que necesita el municipio y qué comunidad está más marginada, y el espíritu de este fondo es ayudar a los más marginados. Entonces uno afirmaría que así se hace.

En la Tabla 5 vemos divididos a los municipios en metrópolis rurales, semirurales, urbanos y rurales y urbanos pequeños. Es una división que hizo, por cierto, Enrique Cabrero, en la cual no tenemos que tratar a los municipios por igual. Si ustedes ven rurales y semi-

Tabla 5
Distribución del FAISM por tipo de municipio

<i>Tipo de municipio</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>Criterio: núm. de habitantes</i>	<i>FAISM gastado en cabecera municipal %</i>	<i>FAISM gastado fuera de la cabecera municipal %</i>
Metropolitano	26	>500 000	65.94	34.06
Urbano	127	Entre 100 000 y 500 000	50.51	49.49
Semiurbano	867	Entre 15 000 y 100 000	61.85	38.15
Semirural	1025	Entre 2 500 y 15 000	51.65	48.35
Rural	382	< 2 500	75.79	24.21

rrurales, hay alrededor de 1 500 municipios que financieramente no son viables. Si uno les devolviera los impuestos, aun así no serían viables. La pregunta es a quién le van a cobrar predial, a quién ISR o IVA.

Un poco el punto es dónde están las mayores necesidades; y esto lo saqué del censo del INEGI, y las mayores necesidades están fuera de la cabecera; entonces, si ellos saben dónde están las necesidades, ¿en dónde se debería invertir? Fuera de la cabecera. Da la casualidad que fuera de la cabecera está la menor población y dentro la mayor; esto supuestamente es para homogeneizar a la población dispersa, dotarla de infraestructura social y así sucesivamente (Tabla 6).

Lo que hicimos fue averiguar en qué estaban invirtiendo. La mayor parte en urbanización, la “suburbanización” se lleva 23% y se gasta muy poco en el resto. Quien se lleva más es la urbanización. Ahora ¿ellos saben cuáles son sus necesidades?, ¿deciden mejor o no? Y una vez que ya tengo esto, ¿en dónde se invierte, dentro o fuera de la cabecera? La respuesta es, otra vez,

Tabla 6
Distribución del FAISM por tipo de servicio público

<i>Servicios Públicos</i>	<i>Porcentajes</i>
Trabajos de urbanización	23.4
Agua Potable	14.5
Infraestructura Educativa	13
Caminos Rurales	10.5
Drenaje	8
Infraestructura de salud	5.5
Vivienda	3.5
Proyectos productivos de desarrollo	3.1
Otros	5.1

que donde se invierte todo es dentro de la cabecera. Fuera de la cabecera prácticamente no se invierte.

Así, un fondo que está diseñado para abatir la pobreza por medio de la construcción de infraestructura social, vemos que no funciona, y no funciona por muchas razones: por factores institucionales, por diseño de ley, por rendición de cuentas, por factores democráticos.

Sin embargo, hay que ser cautelosos cuando se diseñan este tipo de transferencias, porque a veces lo que hacemos, aunque parece bueno, resulta malo, porque no tomamos en cuenta muchos de estos otros factores que influyen en el diseño de política pública.

Para concluir, creo que tendríamos que ser muy cautelosos, porque si bien este es un programa que ha ayudado a los municipios, también se está usando con fines políticos.

Crecimiento económico municipal y gasto público

Ramón Galindo Noriega

Existen, de acuerdo con datos estadísticos, 386 municipios con muy alta marginación, 906 con alta marginación, 486 con marginación media, y alrededor de 650 con baja o muy baja marginación.

El federalismo, específicamente el municipalismo, tiene que ver con lograr que estas clasificaciones o esta situación a la que se enfrentan los municipios cambien, y que el grado de marginación disminuya a partir de que cuenten con instrumentos adicionales que les permitan abatir los rezagos.

La conclusión, de acuerdo con estudios a los que tiene acceso la Comisión de Federalismo, es que tanto los municipios que son muy marginados como los que no son marginados enfrentan problemas muy similares: que hay pobres muy pobres en los muy marginados y también hay pobres en los no marginados.

Ciudades que podría pensarse tienen un mejor nivel de vida, como Monterrey, Guadalajara, Juárez, Puebla, Ecatepec, Tijuana, en realidad no tienen mejor calidad de vida. Las transferencias de dinero, como quiera que

éstas sean, no están generando los resultados que se han buscado.

De hecho, tenemos que ciudades económicamente muy fuertes enfrentan situaciones y problemas más severos que los estados llamados “débiles” o “pobres”, como Oaxaca, Guerrero y Chiapas.

Así, se concluye que hay pobres en los municipios pobres y hay pobres también en los municipios ricos, y quizás en condiciones más dramáticas los últimos que los primeros.

El problema es que cuando hablamos de descentralización y de federalismo inmediatamente centramos el debate en el dinero y ése es un error, porque la transferencia de dinero es solamente una parte del todo y no la más importante en lo que tiene que ver con fortalecer a los gobiernos municipales.

De las ocho o nueve reformas constitucionales que ha sufrido la Constitución en materia de federalismo, prácticamente todas tienen que ver con transferencias de dinero, pero no tienen que ver con transferencias de autonomía ni de libertad.

Creemos que lo que tiene que ver con dinero debe sujetarse a fórmulas, y que debe haber claridad en estas fórmulas, pues no está claro cómo se distribuye este dinero, además de que es muy complicado saberlo no solamente para los alcaldes, sino para cualquier persona, para cualquier académico. Las fórmulas son muy complicadas, y si les agregamos otras variables políticas, por ejemplo intereses partidarios o electorales dentro de los estados, pues se complican aún más.

No hay objetivos concretos qué alcanzar, porque la asignación de los recursos se define desde el centro, a partir de programas establecidos desde el centro para ser gastados como el centro quiere, de manera que si

se asigna dinero para drenaje o para electrificación, no puede el municipio cambiar el destino de esos recursos. Tampoco se establecen objetivos claros, precisos, que se pretendan alcanzar a partir de estas transferencias.

Y luego, como ya se dijo insistentemente, no hay una medición del desempeño; por ejemplo, en el Ramo 28 hay una alta discrecionalidad para poder gastar el recurso como los municipios quieran.

La razón por la cual el municipio, el ayuntamiento o el gobierno municipal a veces cometen excesos, es porque el poder en el municipio no radica en el pueblo, sino en el gobierno municipal, y esto tiene que ver claramente con el concepto de la reelección de integrantes de los ayuntamientos.

El alcalde sabe desde el inicio de su gobierno que está reprobado, que no hay forma de que quede bien, que no hay forma de que sea evaluado por la sociedad. Está reprobado si es muy malo y está reprobado si es muy bueno, y esto desmotiva grandemente a las autoridades locales y además invita, abiertamente, a la corrupción. No hay incentivos para que el alcalde sea bueno; no hay un incentivo claro para que el gobierno municipal logre avances en materia de obras, servicios, educación, impartición de justicia, seguridad pública, ingresos familiares, etcétera; no hay un incentivo claro que permita al ayuntamiento hacer un trabajo formal, serio, permanente, de continuidad, con visión a largo plazo para lograr mejores condiciones de vida.

Los efectos pueden ser brutalmente diferentes entre una ciudad y otra que tenga condiciones similares, y un ejemplo es Tijuana y Juárez, que son ciudades clones, igualitas: la misma situación geográfica, el mismo tamaño poblacional, la misma alternancia política, el mis-

mo enorme crecimiento económico industrial; el mismo presupuesto del gobierno municipal; sin embargo, a la hora de desglosar su gasto público, incluyendo gastos propios y gastos transferidos, el gasto público per cápita es muy diferente entre una ciudad y otra.

No hay una aplicación del gasto que tenga que ver con lo que está pasando en la comunidad; tiene que ver más bien con aspectos y factores variables que ven, de diferente manera, los funcionarios federales desde el centro de la República, y muy, muy dramáticamente también, desde la capital de los estados.

El objetivo de cobrar impuestos para un gobierno es, principalmente, disminuir los diferenciales entre un nivel de vida y otro. El gobierno cobra dinero para que la gente tenga oportunidades de incrementar sus condiciones de vida; pero el problema no está en el cobro de impuestos, sino en la aplicación de éstos; el problema estructural de este país no está en cuánto se está obteniendo de Pemex ni en cuánto se cobre del ISR o del IVA; el problema principal radica en cómo se gasta el producto de la Comisión Federal de Electricidad y de Pemex, de los impuestos, etcétera. Para muchos, la forma como se están gastando los recursos no es la más eficiente, y mucho de esto tiene que ver con que las decisiones, las funciones, las facultades (incluso de la Constitución para los órdenes públicos), se siguen centralizando, de forma además ofensiva, en el gobierno federal.

A los alcaldes y a los ayuntamientos se les mantiene realizando tareas muy básicas, muy elementales, como tapar baches, podar arbolitos, recoger la basura, poner lámparas de alumbrado público, desperdiciando una gran capacidad creativa al sacarlos de áreas como educación, economía, salud, ecología; áreas que realmen-

te hacen la diferencia. En otras palabras, los tenemos dedicados a aspectos muy superficiales y muy cosméticos.

Los obstáculos al desarrollo en México son la centralización de las decisiones, el incentivo exclusivo a la pobreza. No quiere decir esto que lo que se pretenda es que se deje de apoyar a los municipios pobres y a las comunidades humildes para apoyar a las productivas, sino que también se premie a los que producen, es decir, que no matemos a la “gallina de los huevos de oro”. Después de todo se logran recursos fiscales de ciudades como Guadalajara, Puebla, el Distrito Federal, Monterrey, Tijuana, para poder redistribuir de una manera u otra a los municipios que no tienen esa capacidad productiva; pero si no se incentiva a esas comunidades que están echadas para enfrente, que se atreven a hacer cosas diferentes, que generan planes estratégicos a largo plazo, entonces se estará desaprovechando un talento local que puede significar pérdida de recursos para ayudar a la gente más humilde.

Y éste es un tema fiscal muy severo para México, pues no está vinculado el gasto público municipal con la productividad y la aportación al Producto Interno Bruto nacional; no hay una relación entre cuánto gasta y cuánto produce el municipio. Lo que se recibe como ayuntamiento y como gobierno local, como comunidad local, se relaciona más bien –como ya se dijo– con población y con marginación, pero no hay un reconocimiento al entusiasmo y la pasión locales, que sin duda existen. Hay muchos ejemplos de ayuntamientos que están rompiendo esquemas, que están siendo audaces para impulsar mejores niveles de convivencia local, pero esto lejos de generar mejores condiciones de vida está empeorándolas, está empeorando cual-

quier esfuerzo local, está empeorando las condiciones de vida.

El Cuadro 1 muestra claramente esto. En la primera columna se indica el índice de desarrollo humano de cada una de las entidades, sin el factor de la inseguridad pública. Ahí está Aguascalientes en quinto lugar, y Baja California en séptimo. De los primeros, Baja California Sur en cuarto, Coahuila en tercero, el Distrito Federal en primero, etcétera.

Cuando agregamos el factor de inseguridad pública cambia brutalmente la colocación del desarrollo humano en estas entidades, y así, Baja California —está en el segundo renglón—, que era el séptimo sin inseguridad, pasa al 32 con inseguridad pública. Si la economía está creciendo en Baja California, sobre todo en Tijuana y en Mexicali, si está creciendo igual que en otras entidades, ¿por qué está la gente viviendo en peores condiciones?, ¿por qué si la economía, entendida ésta como salarios, como utilidades y como impuestos, está creciendo a una tasa promedio superior a México, a Estados Unidos, a Japón, o a China como países, la gente que vive en Tijuana, en Monterrey, en Ecatepec o en Culiacán no vive como la gente que tiene esos niveles de crecimiento económico en Estados Unidos, en Alemania o en España?

Juárez tiene un índice de sociedad económicamente activa en el área industrial, superior a prácticamente todas las ciudades de México y a muchas de los países desarrollados del mundo, y genera un alto nivel de convivencia política, de actividad económica y un esfuerzo internacional que trae cada vez más inversiones, y además es frontera con El Paso, Texas.

El Paso tiene un nivel de desempleo del 6%; Juárez tiene un nivel de desempleo del 0%. La aportación al

Cuadro 1
Diferencias en posición relativa entre entidades federativas
al incorporar una medida de inseguridad al cálculo de IDH

<i>Entidad</i>	<i>Posición relativa según IDH</i>	<i>Posición relativa según IDH tomando en cuenta el grado de inseguridad</i>	<i>Diferencia en posición relativa</i>
Aguascalientes	5	7	-2
Baja California	7	32	-25
Baja California Sur	4	30	-26
Campeche	9	1	8
Coahuila	3	3	0
Colima	14	4	10
Chiapas	32	24	8
Chihuahua	8	22	-14
Distrito Federal	1	10	-9
Durango	15	11	4
Estado de México	18	23	-5
Guanajuato	22	20	2
Guerrero	30	21	9
Hidalgo	27	17	10
Jalisco	13	16	-3
Michoacán	29	12	17
Morelos	16	26	-10
Nayarit	23	9	14
Nuevo León	2	6	-4
Oaxaca	31	25	6
Puebla	25	19	6
Querétaro	12	13	-1
Quintana Roo	6	29	-23
San Luis Potosí	20	27	-7
Sinaloa	17	8	9
Sonora	10	2	8
Tabasco	21	28	-7
Tamaulipas	11	14	-3
Tlaxcala	24	5	19
Veracruz	28	15	13
Yucatán	19	31	-12
Zacatecas	26	18	8

Fuente: Cálculos con base en Cuadro A1 del apéndice estadístico y Presidencia de la República (2004). *Informe sobre el Desarrollo Humano México 2004*, PNUD, México, 2004, disponible en www.saul.nueve.com

Producto Interno Bruto de México supera en 100% la aportación de El Paso a la economía de los Estados Unidos; la vida económica de El Paso, los negocios y la gente que se dedica a los comercios depende de los consumidores de Juárez.

Cómo explicar entonces que el nivel de vida de los juarenses sea tan ofensivamente inferior, en todos los aspectos, a la gente de El Paso. Mientras que Juárez es una de las ciudades más inseguras de América Latina, El Paso es la segunda ciudad más segura de Estados Unidos. La diferencia es que en El Paso se quedan con más del 30% de los impuestos que generan en la ciudad y en Juárez no; en Juárez estamos generando riqueza igual que en muchas ciudades del país, igual que en Cancún.

¿Quién está ganando entonces?, ¿quién está ganando por una actividad económica evidente y clara que se está dando en ciudades medias y grandes del país? Está ganando el gobierno federal, el gobierno del estado, el gran inversionista, pero no el ciudadano, no la familia.

En las grandes ciudades de México, en Juárez, por ejemplo, donde yo vivo, yo no me atrevo a dejar a mi hija María, de seis años, a que vaya a la tienda de la esquina a comprar un litro de leche. No me atrevo. Tampoco me atrevo a dejar mi casa abierta o el carro sin el seguro, o andar sin seguro por robo; y veo que la gente de Veracruz sí pasea por el muelle, que la gente de Oaxaca sí se sienta en la plaza con sus hijos, y veo a la gente de Chiapas que disfruta, a pesar de las carencias que nosotros no tenemos.

¿Qué pasa?, que la economía no está al servicio del hombre, sino al revés: el hombre está al servicio de la economía en estas ciudades, a partir de una visión

económica centralizada, que no está premiando el esfuerzo local. Esto es muy grave, porque si hoy lográramos llevar al puerto de Veracruz o a la ciudad de Oaxaca o Campeche 300 maquiladoras, esas ciudades desquiciarían completamente su vida local. Si queremos resultados diferentes, obviamente tenemos que romper con esa inercia, que no se está rompiendo en este momento.

En el gobierno de Vicente Fox la transferencia de dinero ha sido extraordinariamente superior hacia estados y municipios, pero aun cuando el estado de Chiapas recibe dos veces más que el estado de Tamaulipas, no se ve que Chiapas avance; lo mismo pasa con Oaxaca, no se ve que incremente sus niveles de vida, ¿por qué? Porque la respuesta no es el dinero, la respuesta es la libertad, la autonomía.

Los diputados del PRI, del PAN y del PRD no hemos entendido la importancia de esta reforma estructural y seguimos creyendo, equivocadamente, que el cambio en el régimen fiscal de Pemex, las inversiones en el sector privado, la reforma laboral y la reforma hacendaria van a lograr cambiar el nivel de vida de la gente.

Ciertamente van a ayudar, pero si no los ligamos a los ciudadanos en un proyecto de desarrollo nacional, no va a funcionar; si no metemos a los 105 millones de mexicanos en un proyecto nacional claro, que entendamos, y en el cual nos comprometamos a partir de los resultados en lo local, esto no va a funcionar.

La reforma, el cambio de fondo, es esto, porque tiene que ver con el coraje personal, tiene que ver con el entusiasmo personal, que no se da aquí en la Plaza de Garibaldi en el Distrito Federal, sino allá en el pueblito pequeñito del estado de Sonora, o de San Luis Potosí o de Colima, allá se da; y nosotros queremos seguir cam-

biando aquí los ramos, los montos, las formas y la fiscalización.

Tenemos que dejar un poquito que la gente tome sus propias decisiones, aun cuando se equivoque, aun cuando cometa errores; el problema es que no hemos dejado que el pueblo mexicano cometa errores. Seguimos diciéndole: “tú eres corrupto, te compras Suburbans; tú eres corrupto, no reportas los gastos; tú eres inepto y estás impreparado; por lo tanto, yo te tengo que decir qué hagas”.

No es cierto, así lo hemos acostumbrado a que actúe, así le hemos dicho que es natural que actúe. Es momento de darle poder al ciudadano, para que ahora sí, con esa revolución desde abajo, le exija a su ayuntamiento resultados. Y entonces sí, a partir de que se rindan cuentas, no a México, sino al ciudadano, que es el que vota y el que paga impuestos, se habrá de tener mucho más cuidado.

Para finalizar, ¿qué es lo que falta?

1. Establecer en la Constitución un principio rector de las relaciones entre los tres órdenes públicos, en la subsidiariedad.
2. Establecer la urgencia de planear, no a tres años, sino a largo alcance.
3. Permitir la reelección de los integrantes de los ayuntamientos.
4. Medir los resultados (muy importante).
5. Asignar recursos no solamente por pobreza y por población, sino también por resultados.

Obviamente esto no es todo, hay mucho más; hay la intención de incluir en el artículo 40 algo muy radical, que es integrar o definir en la Constitución un Estado

Federal, compuesto no solamente por las entidades federativas y los poderes de la Unión, sino también por los municipios. Si se logra que estos cinco aspectos avancen más rápidamente, este país, sin duda, entrará en una dinámica en la cual los ayuntamientos, a partir de ser reconocidos, de poder ser reelectos, de poder ser calificados, de poder ser sujetos de asignaciones adicionales por su aportación al Producto Interno Bruto, se convertirán de agentes públicos, que solamente se dedican a recoger la basura, en agentes que se dediquen a fomentar los niveles de educación y a crear fuentes de empleo mejor pagadas.

La asociación de municipios: un desafío a los esquemas de relación intergubernamental

María Eugenia González Alcocer
Eunice Karimy Lerín de León

El *federalismo* es un concepto consolidado con la consumación de la independencia de los Estados Unidos de América. De acuerdo con Felipe Tena, los dos factores determinantes de la adopción de este tipo de gobierno fueron la independencia de las 13 colonias entre sí y su respectiva dependencia hacia la corona inglesa. Las colonias se vieron en la necesidad de unirse y de fortalecer su unión a fin de presentar un frente común en su lucha contra Inglaterra.

El resultado de esta experiencia es el sistema federal que

consiste en un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los Estados, que desplaza dentro de su propia esfera limitada, a la autoridad de éstos; pero al mismo tiempo los Estados conservan su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al gobierno nacional por la Constitución, la cual de esta suerte señoreaba y unificaba a los dos órdenes.¹

¹ Felipe Tena, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1998.

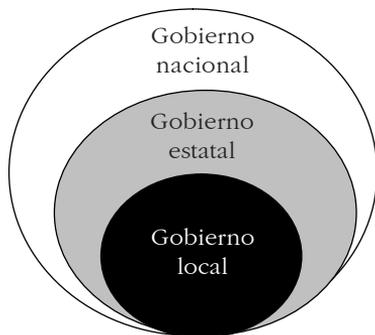
Este sistema fue considerado al cabo del tiempo susceptible de ser utilizado en otros Estados que no guardaban similitud en sus desarrollos históricos, independizando el sistema federal del fenómeno histórico propio de las colonias norteamericanas que le dieron origen y trasladándose a otras naciones, entre ellas a México.

El federalismo ocupa un lugar preponderante en el debate político nacional desde los albores del México independiente, su desarrollo durante el siglo xix se refleja en las constituciones de 1824 y 1857. A pesar de la expresión de las intenciones federalistas del país en los ordenamientos jurídicos, éstas no llegaron a concretarse. El nacimiento del siglo xx vino acompañado de una revolución social gestada desde la periferia, que incluía dentro de su ideología características federalistas. Sin embargo, la particularidad del régimen posrevolucionario generó una concentración del poder y de las competencias, facultades y recursos en el gobierno federal, en detrimento de la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios (Figura 1).

La centralización de las decisiones gubernamentales caracterizó al sistema político prácticamente hasta los ochenta. Las rupturas del consenso institucional, aunadas a la desfavorable situación económica, llevaron a replantear el ejercicio del gobierno bajo una óptica de eficiencia, con un reparto de facultades y recursos menos centralizada (Figura 2). El regreso al federalismo se percibió como la forma ideal para promover un desarrollo más armónico de los estados y municipios.

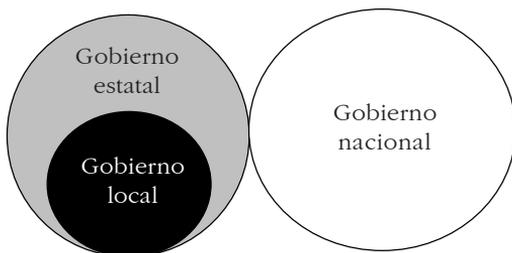
Actualmente el federalismo es una de las cinco normas básicas de acción gubernamental contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y representa una estrategia por parte del gobierno federal para establecer un equilibrio distinto entre los órdenes de gobierno (Figura 3).

Figura 1
Modelo de autoridad inclusiva.
Dependientes jerárquicamente



Fuente: Deil Spencer Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, 2a. ed. Brooks/Cole Publishing.

Figura 2
Modelo de autoridad coordinada.
Relaciones interdependientes



Fuente: Deil Spencer Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, 2a. ed. Brooks/Cole Publishing.

ra 3). En el fondo, se trata de un esfuerzo por marcar una corresponsabilidad en el ejercicio de gobierno y tiene su origen en necesidades económicas y políticas. En lo económico, el modelo de competencia exige un uso cada vez más eficiente de los recursos públicos escasos en todos los órdenes. En lo político, la funcionalidad del poder depende del nuevo arreglo de pesos y contrapesos dentro del sistema político; además, la emergencia de la sociedad civil y sus organizaciones exige pluralidad y apertura dando nuevo sentido a la concertación, cuya manifestación en los espacios locales es cada vez más concreta.

Figura 3
Modelo de autoridad traslapada.
Relación interdependiente negociación



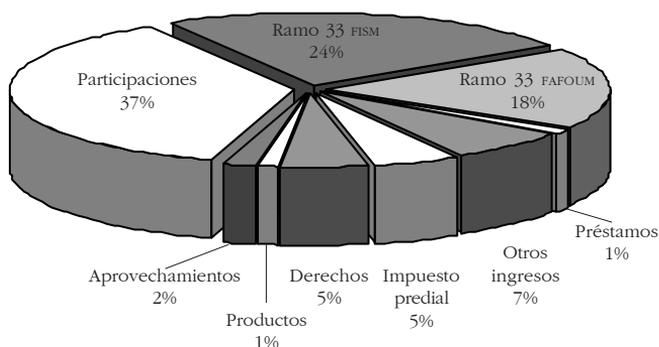
Fuente: Deil Spencer Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, 2a. ed. Brooks/Cole Publishing.

Con el federalismo se busca corregir las grandes disparidades regionales, la ausencia de recursos financieros en los gobiernos locales y la carencia de mecanismos de coordinación intergubernamental.

1. En lo referente a las finanzas municipales pueden observarse los siguientes problemas:

- Dependencia política de las transferencias de ingreso y gasto. El 79% de los ingresos de los municipios corresponde a recursos de origen federal (Gráfica 1).
- Profundización del desequilibrio vertical y horizontal de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.
- Limitaciones legales para fortalecer a estados y municipios en materia fiscal y de política social.

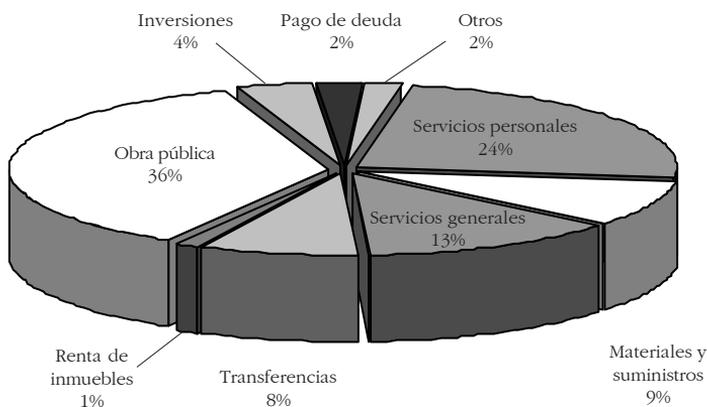
Gráfica 1
Promedio nacional de ingresos municipales 2001



Fuente: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002.

- El gasto de los municipios no se refleja necesariamente en un incremento de la infraestructura básica y de servicios públicos (Gráfica 2).
- Montos y criterios de distribución de participaciones federales sin asociación efectiva al esfuerzo fiscal y al resarcimiento.
- Falta de transparencia en los mecanismos de distribución de determinadas transferencias federales.
- Debilidad de las instancias de coordinación fiscal además de que los municipios no participan en ellas.
- Ineficiencia en las tareas de recaudación. Uno de los factores a este respecto que resulta clave es la actualización de los valores catastrales; en el país sólo 57% de los municipios

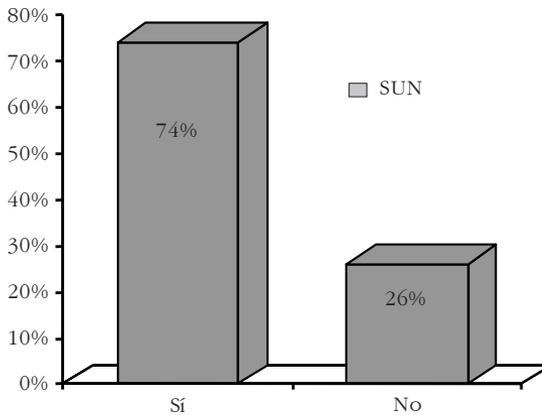
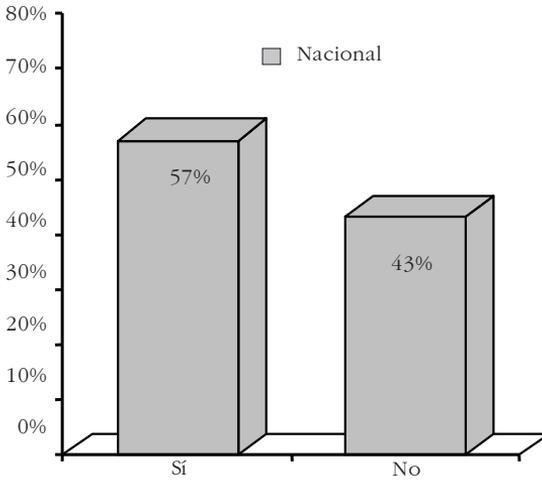
Gráfica 2
Promedio nacional de egresos municipales 2001



Fuente: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002.

tiene actualizado su catastro, mientras que en los municipios urbanos asciende al 74% (Gráfica 3).

Gráfica 3
Promedio nacional de valores catastrales actualizados, 2002



Fuente: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002.

2. Las disparidades del desarrollo regional encuentran algunas de sus causas principales en los siguientes aspectos:
 - Las transferencias federales no han contribuido a disminuir la brecha entre las regiones de mayor y menor desarrollo.
 - No se conocen con certeza los impactos de las aportaciones federales en el desarrollo nacional equitativo.
 - Existen tensiones derivadas de la ausencia de canales institucionales de comunicación para el desarrollo de programas regionales.

3. En lo referente a los mecanismos de coordinación intergubernamental, el diagnóstico es el siguiente:
 - No se ha evaluado integral y consistentemente la redistribución de las competencias gubernamentales.
 - Las facultades expresas de la Federación aún reflejan una visión desarrollista vertical.
 - Se presenta una ausencia de principios claros y bien definidos para las relaciones intergubernamentales.
 - Las relaciones intergubernamentales son verticales, pero institucionalmente desfasadas tanto en tiempo como en disposición de los gobiernos de los tres órdenes.

Estos aspectos inciden directamente en detrimento de la autonomía municipal, por lo que resulta necesario consolidar un cambio en las relaciones interguber-

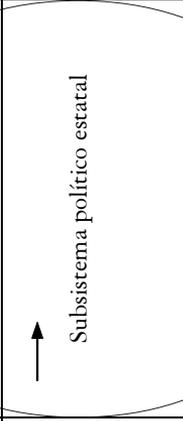
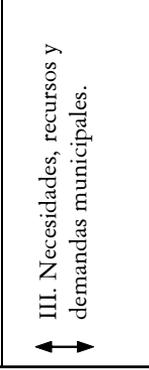
namentales al interior del orden federal mexicano. Por *relaciones intergubernamentales* se entiende un contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación.

La perspectiva de las relaciones intergubernamentales ofrece la posibilidad de considerar diversos aspectos, en espacios de gobierno distintos, para explicar el comportamiento complejo seguido por los actores, en la manipulación de los elementos y recursos diversos para concretar acciones públicas. Desde esta perspectiva de las relaciones intergubernamentales podemos definir al *federalismo* como un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas. La importancia del municipio desde este mirador es central pues es justamente esta organización el lugar de condensación de la administración pública en su expresión local.

La red de conexiones gubernamentales convierte a la administración municipal en una institución de la administración pública local con relaciones inter e intragubernamentales que transitan a través de los órdenes de gobierno, sin embargo estas relaciones se enmarcan en un esquema vertical, definido de esta manera tanto por la consideración de los procesos a nivel de sistemas, como por la normatividad y el diseño de políticas públicas desde un punto de vista jerárquico, como puede apreciarse en la Figura 4.

Los procesos más importantes de ámbito gubernamental pasan a través de la regulación central que incide en los gobiernos locales, en la incorporación de estructuras estatales y municipales a los programas federales, así como en las ayudas financieras y transfe-

Figura 4
Relaciones de los órdenes de gobierno

<i>Entradas</i>	<i>Proceso</i>	<i>Salidas (Formales)</i>
I. Necesidades, recursos y demandas nacionales	 <p>Sistema político ampliado</p>	Respuestas funcionales globales: Plan Nacional de Desarrollo, presupuesto federal, programas federales, líneas jurídicas.
II. Necesidades, recursos y demandas estatales. Bases jurídicas programáticas (federales)	 <p>Subsistema político estatal</p>	Respuestas estatales: planes, programas, presupuesto y líneas jurídicas estatales.
 <p>III. Necesidades, recursos y demandas municipales.</p>	Subsistema municipal de gobierno	Respuestas municipales: planes, programas y presupuesto.

Fuente: Rodolfo García del Castillo, *Los municipios en México: retos ante el futuro*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

rencias que se otorgan entre ámbitos de gobierno. A lo anterior, deben agregarse las instancias sectoriales donde concurren los gobiernos federal y estatal. Los esquemas de descentralización de recursos y capacidades de la Federación a los estados y municipios bajo este esquema vertical, no resultan ser suficientes como para fortalecer y apoyar a los gobiernos municipales a enfrentar integralmente sus carencias y rezagos, así como para satisfacer las demandas de la ciudadanía y los retos de su desarrollo acumulados por años.

Es indispensable fortalecer los mecanismos convencionales de federalización, ya que son una condición necesaria para el fortalecimiento de los municipios, aunque no única, porque aunado a ello se requiere complementarlos a través de una red horizontal que facilite las relaciones al interior de los órdenes de gobierno, mediante fórmulas asociativas entre gobiernos locales, para fortalecer el entramado institucional gubernamental no sólo de arriba abajo, sino también de manera adyacente entre iguales.

El papel de los gobiernos locales ha cobrado un sentido distinto, dejando de ser exclusivamente el eslabón final donde confluían las decisiones centralizadas (federales), para convertirse en un espacio revalorizado de contacto directo y concertación con los ciudadanos. La importancia estratégica que adquieren los gobiernos municipales en este proceso se aprecia principalmente en tres ámbitos:

1. El de la productividad y competitividad económica que se desarrolla en el contexto territorial, en donde los gobiernos locales son responsables de la existencia de infraestructura y tecnología adecuadas y de un sistema de comunicación que asegure conectividad tanto

en el flujo de personas como de información y mercancías; desde luego de la existencia de recursos humanos, con acceso a la educación, capacitación y formación, en condiciones de vida aceptables en lo que tiene que ver con vivienda, servicios urbanos, salud y abasto.

La problemática de los servicios públicos e infraestructura es, sin lugar a dudas, un espacio clave de la realidad municipal. La articulación particular de respuestas y políticas municipales se teje alrededor de las demandas de públicos concretos, y –las más de las veces– están estrechamente conectadas con la procuración de servicios que inciden directamente sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

El comportamiento de los servicios públicos e infraestructura municipales parte de la consideración de un conjunto de categorías básicas de análisis, entre las cuales destacan la cobertura y la calidad (integrando una perspectiva que recoge la eficacia, eficiencia y rentabilidad). Sin embargo, existen notorias diferencias en cuanto al grado de responsabilidad asumido por los municipios en el manejo de los servicios, éste por lo general tiene una relación directa con sus condiciones de desarrollo.

La existencia de infraestructura y el acceso a los servicios prestados por el gobierno son un indicativo del grado de desarrollo y se vinculan estrechamente a la calidad de vida de la población. La cobertura de más o menos número de usuarios tendrá una repercusión directa en el desarrollo económico, el ambiente social y el probable clima político.

El sistema de servicios públicos municipales se caracteriza por su atraso técnico, por no estar suficientemente extendidos y por su baja calidad. Los servicios

que cuentan con mayor cobertura en las cabeceras municipales son: agua potable con un promedio para 1995, 2000 y 2002 de 97%, panteones con 84%, alumbrado, 80%, seguridad pública, 77%, recolección de basura, 70%, y transporte con 67%. En contraste, los que cuentan con menor cobertura son tránsito y vialidad, 33%; mercados y centrales, 45%; rastros, 51%, y pavimentación y drenaje, 53% (Gráfica 4).

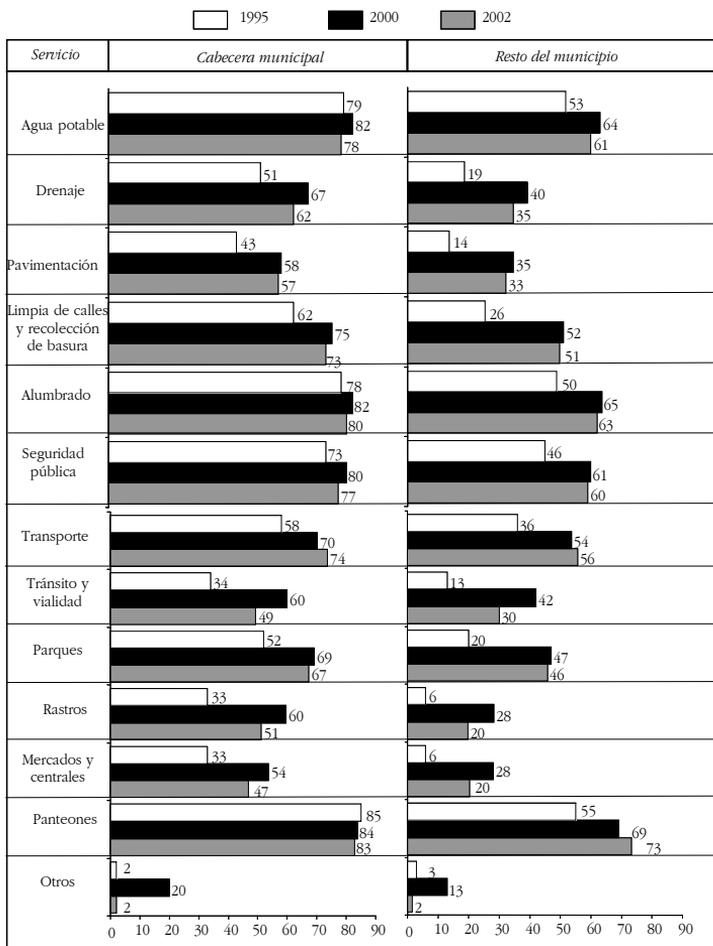
Los niveles de cobertura de servicios públicos descienden hacia el interior del municipio. Los de mayor cobertura son nuevamente panteones, 66%, alumbrado y agua potable, 59%, recolección de basura, 43%, seguridad pública, 37%, y transporte, 32%. Los que cuenta con menor cobertura son mercados, centrales y rastros con 18%, pavimentación, 27%, tránsito y vialidad, 28%, y drenaje, 31 por ciento.

Los principales obstáculos que enfrentan los municipios para mejorar las condiciones de prestación de los servicios públicos en opinión de los presidentes municipales, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, son:

- a) Falta de recursos financieros.
- b) Problemas administrativos.
- c) Falta de personal capacitado.
- d) Dispersión de la población.
- e) Condiciones geográficas del municipio.

2. *La gestión administrativa municipal.* El segundo aspecto señala fortalecer el potencial de los gobiernos locales como formas ágiles de gestión que desarrollen la modernización tecnológica, la ampliación de sus recursos financieros, las competencias administrativas y la capacitación y profesionalización de su personal.

Gráfica 4
Cobertura de servicios públicos



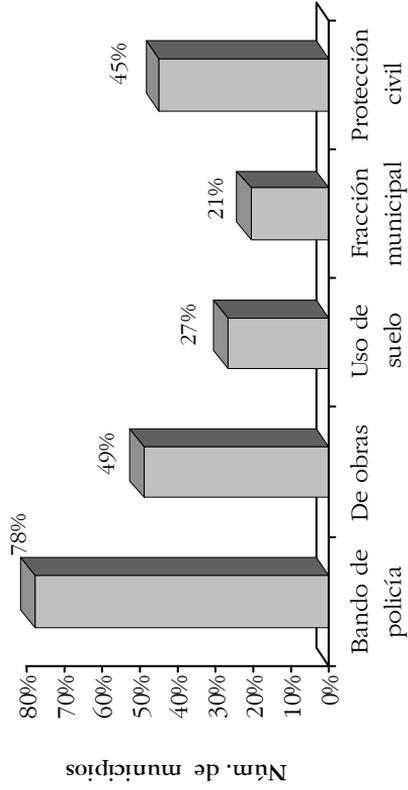
Fuente: Encuesta Los Municipios en México, Cedemun 1995, Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000.

La situación de las administraciones locales obedece, entre otras razones, a:

- El proceso de descentralización ha carecido de una estrategia coherente, permanente y con metas claras.
- Descentralización insuficiente en los ámbitos productivos del desarrollo.
- Las leyes secundarias no han sido totalmente actualizadas (Gráfica 5).
- Falta de continuidad de los funcionarios y personal operativo municipales y de las políticas públicas, ocasionada entre otros aspectos por los periodos trianuales (Gráfica 6).
- Los esquemas centralizados y verticales de planeación y ejecución de las políticas públicas se reflejan tanto en las áreas que los presidentes municipales prefieren reforzar en sus administraciones (Gráfica 7), como en la existencia misma de áreas destinadas a esta función (Gráfica 8).
- Deficiente difusión de mecanismos para mejorar la gestión administrativa municipal, como la incorporación de tecnología. Podemos mencionar como ejemplo que a pesar de que 83% de los municipios cuenta con equipo de cómputo, sólo 4% tiene acceso a Internet y por tanto a herramientas como la capacitación a distancia y la información, entre otras (Gráfica 9).

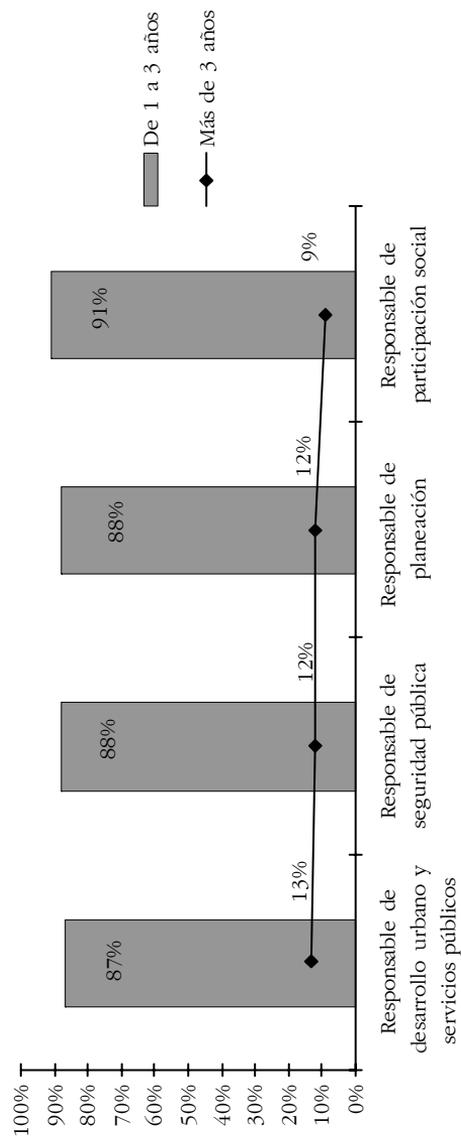
3. La articulación de espacios territoriales coherentes que por su vecindad comparten problemas y necesidades comunes, pero que mantienen identidades propias, permite el reconocimiento y la expresión de instrumentos que facilitan las soluciones administrativas y

Gráfica 5
Existencia de reglamentos en los municipios, 2002



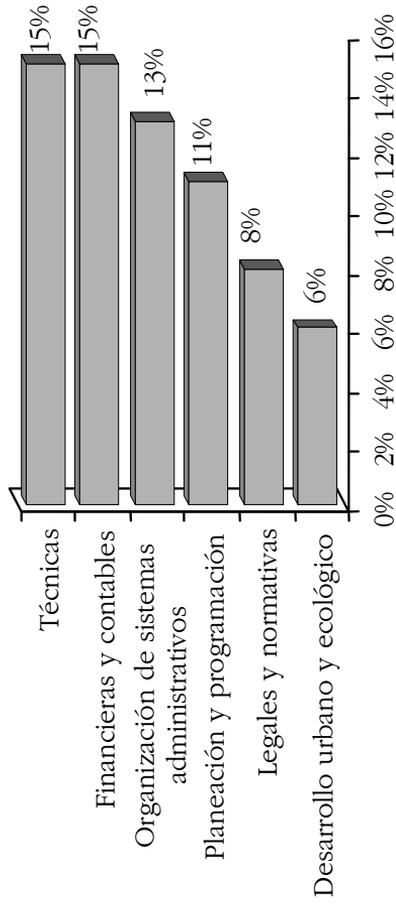
Fuente: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002.

Gráfica 6
Rotación de titulares de las unidades administrativas, 2000



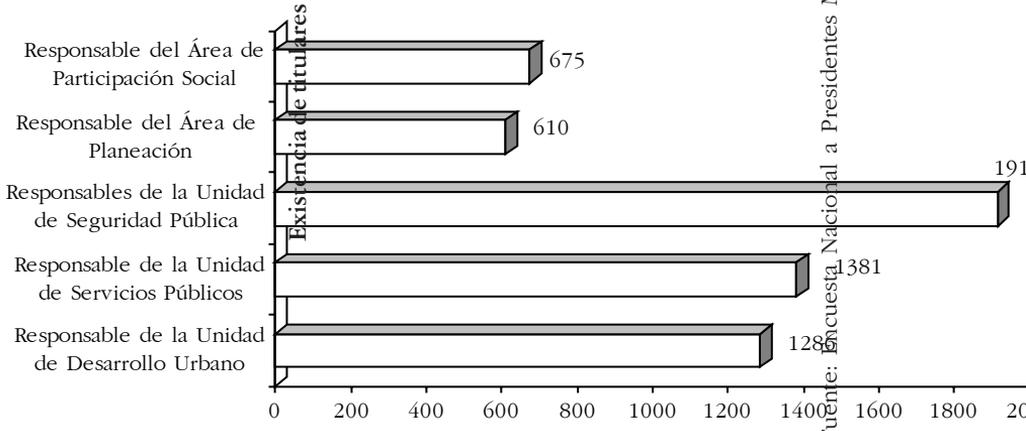
Fuente: Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000.

Gráfica 7
Áreas a reforzar en opinión de los presidentes municipales, 2000



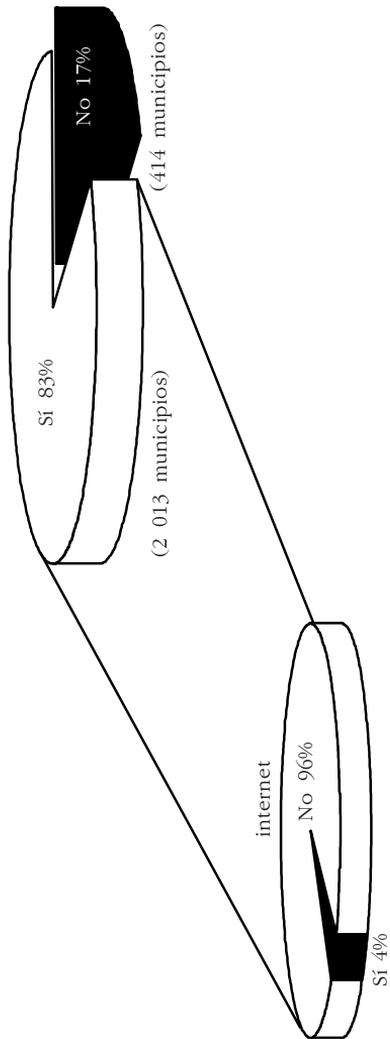
Fuente: Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000.

Gráfica 8
Existencia de titulares de las unidades administrativas, 2002



Fuente: Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002.

Gráfica 9
Existencia de equipo de cómputo e internet, 2000



Fuente: Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000.

funcionales que hacen compatibles los ámbitos locales. Este aspecto desarrolla mecanismos de integración que respetan las diferencias al tiempo que fortalecen la representación y participación social.

Los municipios se encuentran relacionados entre sí, por lo que su problemática no puede ser abordada como si se tratara de cuestiones aisladas. En los últimos años la dinámica de crecimiento de los centros poblacionales ha tendido a incrementar esta interdependencia de los gobiernos locales; algunos de los fenómenos más comunes son:

- a) Ciudades que rebasan los límites del municipio que originalmente las contuvo y se han extendido sobre las circunscripciones vecinas.
- b) Ciudades situadas en municipios contiguos que han establecido en su crecimiento contacto físico, dando lugar a “conurbaciones”.
- c) Ciudades de municipios vecinos que mantienen una intensa relación socioeconómica entre ellas sin que necesariamente medie una continuidad urbanística. En este caso hablamos de una relación más funcional que geográfica, como en los dos casos anteriores.

Las zonas metropolitanas representan los elementos de mayor jerarquía del sistema urbano nacional, ya que en ellas se genera 71% del producto interno bruto del país y tienen el potencial de incidir de manera favorable en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones. Sin embargo, su aprovechamiento como elementos articuladores del desarrollo requieren la participación de los diferentes sectores y órdenes de gobierno en instancias de coordinación que propi-

cien la toma de decisiones concertada sobre una base común.

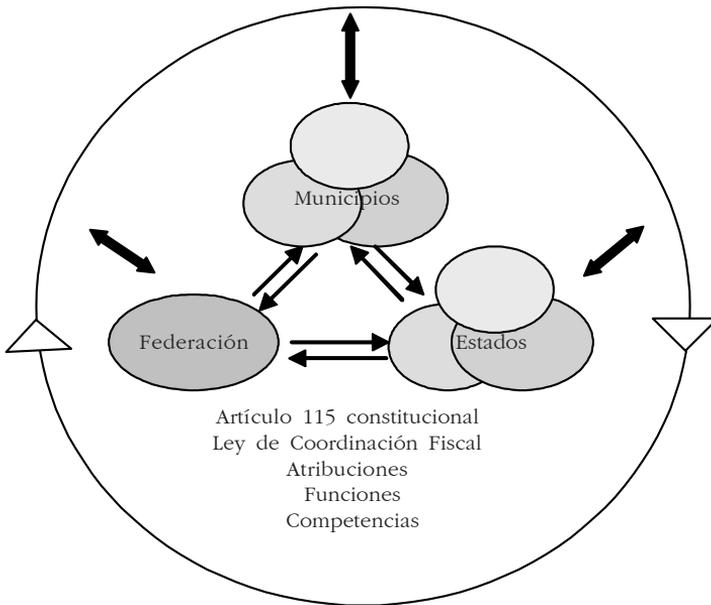
Al fungir como centros de actividad económica y de prestación de servicios a nivel regional, las zonas metropolitanas representan una gran oportunidad para propagar el desarrollo económico y social más allá de sus propios límites territoriales, lo que requiere del óptimo aprovechamiento de sus ventajas competitivas, incluidos sus recursos humanos y materiales. En este sentido, la planeación, coordinación y administración metropolitana son instrumentos clave para incidir positivamente en el patrón de organización espacial, en el ordenamiento de territorio y en la sustentabilidad de estos centros difusores.

Esta situación plantea nuevos retos en materia de definición de competencias y de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, los cuales posibiliten la planeación y administración integral del territorio, la gestión eficiente de los servicios públicos y el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos, asimismo integrar las necesidades y demandas de la ciudadanía a través de la participación de la sociedad civil organizada –elementos indispensables para la gobernabilidad y el desarrollo sustentable de las metrópolis del país–, mediante esquemas flexibles que permitan a los municipios dar respuesta eficaz y eficiente a la población en general, con especial énfasis en los grupos menos favorecidos, como la población emergente o en condiciones de marginación, las mujeres, los adultos mayores, los niños y los indígenas.

Las relaciones horizontales entre municipios abarcan ámbitos que van desde el desarrollo económico, social y cultural, tanto en municipios de la misma entidad federativa, pasando por municipios de diferentes esta-

dos, hasta aquellos casos que relacionan a centros poblacionales nacionales con los de los países vecinos, a lo largo de las fronteras del país (Figura 5).

Figura 5



La adecuada gestión de la problemática intermunicipal requiere la concurrencia de dos o más gobiernos municipales; a menudo algunos de los principales obstáculos se originan en que los planes y programas pueden o no corresponderse, en la normatividad heterogénea, en la existencia de diferencias políticas y administrativas, en la carencia de mecanismos tanto financieros

como de simplificación administrativa y en la falta de fórmulas asociativas.

En consecuencia, se requiere conocer mejores fórmulas asociativas de superación de las estructuras municipales fragmentadas para mejorar la planeación y administración del territorio, la gestión eficiente de servicios públicos y el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos.

La asociación municipal: un instrumento del federalismo

Una de las principales fórmulas asociativas es el asociacionismo intermunicipal, que ha sido desarrollado en muchos países. Por ejemplo, la legislación española reconoce el derecho de los municipios a asociarse entre sí en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios de competencia municipal. En el caso francés la intercomunalidad es la principal forma de gestión pública de los 36 mil municipios del país, mientras que en Estados Unidos los gobiernos locales se asocian en cooperaciones intergubernamentales.

En el caso de México, la fórmula de asociación municipal se encuentra estipulada dentro de las bases jurídicas mexicanas en el artículo 115 constitucional, numeral III, inciso i), párrafo tercero:

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos.

Así como en las constituciones políticas de las entidades federativas y en las leyes orgánicas municipales (o su equivalente). Sin embargo, existe una gran heterogeneidad tanto en las actualizaciones como en los contenidos de estas normas (Cuadro 1).

Los principales mecanismos de relaciones intergubernamentales entre municipios son:

1. La cooperación. Se refiere a mecanismos de colaboración para obrar conjuntamente, formalizados mediante una declaratoria de intenciones.
2. La coordinación, que es la colaboración interinstitucional sin que se afecten las atribuciones de los participantes en la materia correspondiente, limitándose a acuerdos en los que se estipula la concurrencia de los órdenes de gobierno en una materia determinada.
3. La asociación de municipios, que se entiende como la unión voluntaria de municipios, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para mejorar la prestación de servicios públicos o para hacer más eficiente el ejercicio de las funciones que les competen, en sus respectivos territorios, mediante esquemas flexibles de asociación.

Las principales ventajas de la asociación de municipios para la solución de problemas comunes son:

1. Genera economías de escala, ya que el costo de la prestación de un servicio o una función pública disminuye al aumentar la escala en que se produce. Lo anterior debido a la indivisibilidad de ciertos equipos o procedimientos técnicos, o

Cuadro 1
Actualización de las legislaciones locales^a
en relación con la asociación municipal

<i>Estados con legislaciones locales actualizadas</i>	<i>Constitución actualizada Ley parcialmente actualizada</i>	<i>Constitución actualizada Ley no actualizada</i>	<i>Estados con legislaciones locales no actualizadas</i>
Especifican requisitos	Consideras los aspectos materia	No requieren aprobación	Requieren aprobación
Mecanismo de contraloría	de asociación	del Congreso	del Congreso para asociarse
Formas de solventar conflictos			
Causas de recepción o cancelación			
Tipos de convenio			
Objeto del convenio			
Aguascalientes	Baja California	Campeche**	Chiapas
Baja California	Sur	Chihuahua	Guerrero
Colima	Coahuila	México	Tlaxcala
Guanajuato	Durango	Tamaulipas	Yucatán
Jalisco	Hidalgo	Veracruz	
Morelos	Michoacán		
Nayarit	Nuevo León		
Oaxaca	Puebla		
San Luis Potosí	Querétaro		
Sinaloa	Quintana Roo		
Sonora	Zacatecas		
Tabasco			
Total: 12 estados	Total: 10 estados	Total: 5 estados	Total: 4 estados

** Constitución no actualiza, Ley actualizada.

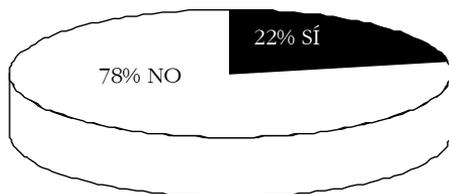
^a Por *legislaciones locales* se entiende la Constitución Política del estado y la Ley Orgánica Municipal.

- por los costos de diseño, investigación y desarrollo, que al ser asumidos por la asociación disminuyen el costo individual de cada municipio.
2. Mejora la planeación y la administración del territorio, al considerar las necesidades y los problemas de los asentamientos humanos de manera integral, superando los límites territoriales del municipio sin menoscabo de la autonomía municipal.
 3. Permite realizar acciones que el municipio no podría llevar a cabo por sí solo, potenciando el actuar de manera conjunta y el uso más racional y estratégico de los recursos financieros, materiales y humanos.
 4. Facilita emprender acciones de carácter regional y aprovechar el potencial de cada territorio para generar polos de inversión, facilitar la generación de actividades económicas y reducir las disparidades entre concentraciones económicas altamente relacionadas pero escasamente articuladas.
 5. Propicia la homogeneización del marco legal de los municipios para facilitar la articulación de instancias operativas y administrativas del territorio, que garanticen la efectividad y certeza jurídica de la asociación municipal, con el propósito de volver más eficiente la acción gubernamental en lo que se refiere a las nuevas dinámicas espaciales.
 6. Favorece la transparencia y la rendición de cuentas, tanto entre los municipios participantes como hacia la sociedad.

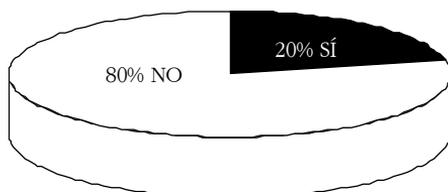
En este contexto, la asociación municipal permite reforzar las prácticas de desarrollo local mediante la

puesta en marcha de un esquema de gestión y administración de alcance intermunicipal a través de fortalecer la integración y articulación de los gobiernos locales en asociaciones.

Gráfica 10
Asociación de municipios



Total de municipios en el 2000: 2 427
527 municipios asociados



Total de municipios en el 2002: 2 430
484 municipios asociados

La figura de la asociación municipal permite a los municipios desarrollar sus propios esquemas de descentralización horizontal; entendiéndose por esto un proceso de gestión pública local en la toma de decisiones entre entidades públicas con atributos de gobierno, con lo que es posible generar una herramienta institucional, con todo lo que ello implica:

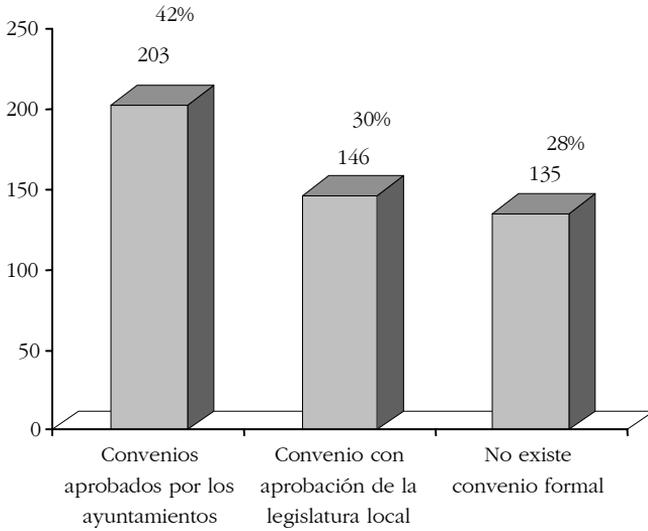
1. Marco legal (estatutos y reglamento). La importancia de formalizar la asociación municipal me-

diante un marco normativo adecuado consiste en la optimización de los siguientes aspectos:

- a) Gubernativo. Aportan una imagen de la sociedad de municipios ante la comunidad desde el punto de vista político y administrativo ya que establecen los principios de actuación de la asociación respecto a los gobernados.
- b) Jurídico. Evitan la improvisación o actuación subjetiva de la asociación frente a sucesos, actos y situaciones de carácter legal; el reglamento resguarda jurídicamente la decisión, validándola frente a cualquier posible recurso o interpretación.
- c) Administrativo. Genera un orden al definir facultades, atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de la asociación, de los municipios y de los servidores públicos municipales en el ejercicio de la función pública.
- d) Social: Garantiza a la comunidad que los actos de la asociación municipal se fundamentan en el principio de la legalidad y, en consecuencia, puede la población recurrir ante la sociedad, el ayuntamiento (o el órgano regulador, o de control) para solicitar servicios de diversa índole con un conocimiento básico de su función en el ámbito local.

2. Esquema de administración más eficiente y compartido, por lo que es necesario especificar los elementos administrativos genéricos necesarios para la función de la asociación municipal, entre los que podemos mencionar:

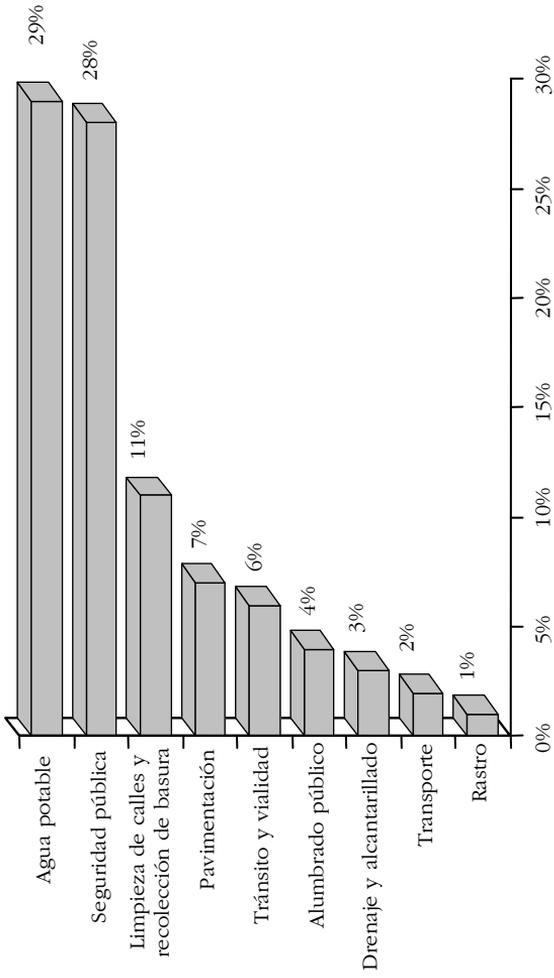
Gráfica 11
Formalización de las asociaciones, 2002



Gráfica 12
Órganos o comités de representación, 2002



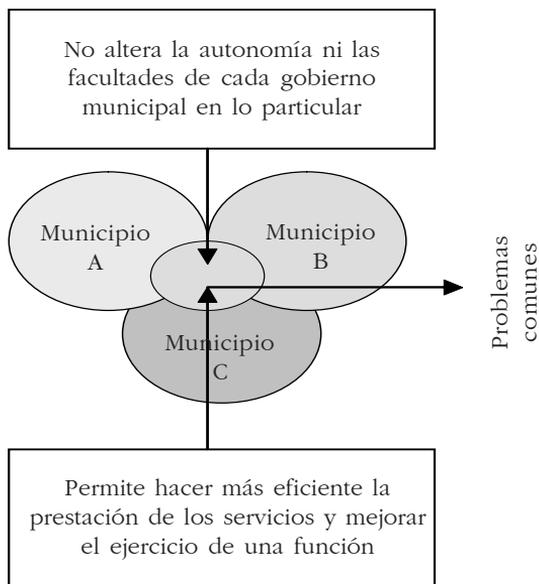
Gráfica 13
En qué se asociaron los municipios en el año 2000



- a) El modelo o conjunto de modelos administrativos, los cuales consideran las formas de ejecución de políticas concretas en el ayuntamiento que son presentadas explícitamente en un cuerpo agregado. En resumen, puede pensarse en el marco formal de estructuras y funciones.
 - b) Los manuales generales de organización, explicando maneras de actuar y relaciones funcionales para cumplir los objetivos.
 - c) Sistemas y procedimientos específicos para manejar los recursos humanos, físicos y financieros, detallando maneras de realización de labores o tareas concretas en cada área.
 - d) Tecnologías de aplicación en áreas o tareas específicas.
3. Marco de fortalecimiento institucional, así como tener la capacidad de decisión política, puesto que la figura municipal cuenta con el respaldo de cada uno de los ayuntamientos vecinos involucrados, libre y voluntariamente, en una apuesta común para solventar sus problemas locales-regionales en la provisión y prestación de servicios públicos, lo anterior brindado tanto por las características como por los principios de las asociaciones municipales (Figura 6).

La asociación municipal es un tema que paulatinamente se ha incorporado en las agendas de los municipios del país; hasta el 2002 sólo 20% de los municipios había recurrido a esta fórmula. De estas asociaciones, 30% contaba con la aprobación de la legislatura local, 42% no contaba con esta aprobación y en el 28% res-

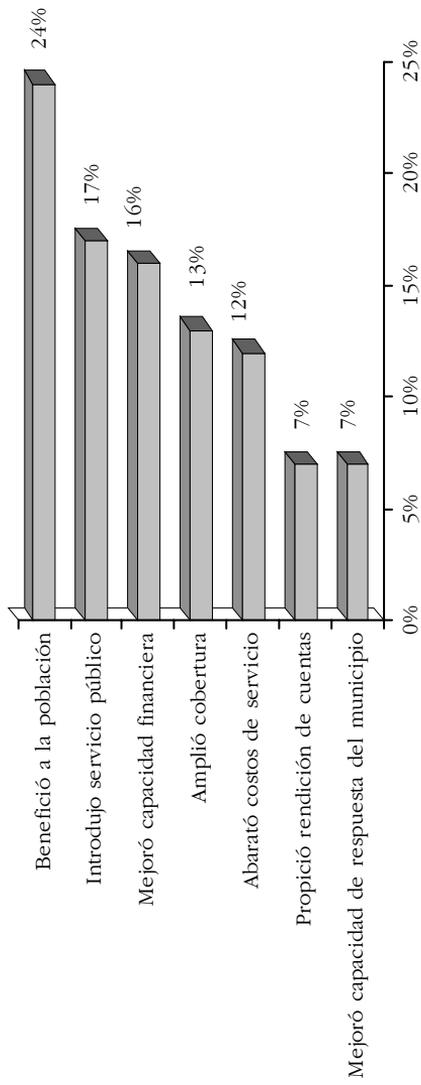
Figura 6
Asociación de municipios



tante no existió acuerdo formal. De los 484 municipios que recurrieron a la asociación, 44% cuenta con órgano de gobierno y administración, 20% cuenta con comité de vigilancia, y en 17% no existe ningún tipo de representación.

En general, las experiencias de asociación municipal son consideradas como buenas en 75% de los casos y el porcentaje esperado de continuidad es de 60%. De acuerdo con los presidentes municipales, el principal resultado obtenido fue el beneficio de la población (27% de los casos), seguido del mejoramiento de la cobertura de servicios (17%) y del mejoramiento de la capacidad financiera (16%) (Gráfica 14).

Gráfica 14
Principales resultados de la asociación de municipios 2002



Estudio de caso de la asociación de municipios de la Zona Norte del estado de Guerrero

Datos generales de los municipios

El estado de Guerrero está situado en la región meridional de la República Mexicana, sobre el océano Pacífico. Su extensión territorial es de 64 282 km², que corresponden al 3.3% del territorio nacional, ocupando el 14^o lugar con relación a las demás entidades federativas. El estado de Guerrero está dividido, por sus características geográficas y económicas, en siete zonas: Costa Chica, Costa Grande, Montaña, Sierra, Centro, Norte y Acapulco, en donde se distribuyen 76 municipios.

La Zona Norte limita de oeste a este con los estados de México, Morelos y Puebla, y se encuentra conformada por 16 municipios, de los cuales ocho se encuentran involucrados en el proyecto de intermunicipalidad a saber: Atenango del Río, Buenavista de Cuéllar, Cocula, Copalillo, Cuetzala del Progreso, Huitzuc de los Figueroa, Iguala de la Independencia y Tepecoacuilco de Trujano.

Los municipios que integran la asociación son heterogéneos, como puede apreciarse en el Cuadro 2.

Los índices de marginalidad de los municipios varían desde bajo en el caso de Iguala, medio en Buenavista, alto para Atenango, Cocula, Cuetzala, Huitzuc de los Figueroa y Tepecoacuilco, y muy alto para Copalillo. Los municipios de Copalillo y Tepecoacuilco son los que tienen mayor población indígena, con 80% y 21.8% respectivamente.

Cuadro 2

<i>Municipios</i>	<i>Extracción política</i>	<i>Población total (hab.)</i>	<i>% de población indígena</i>	<i>Ingresos (millones de pesos)</i>
Iguala	PRD	123 960	2.3	139.8
Huitzucó	PRI	35 668	7.5	34.8
Tepecoacuilco	PRD	30 838	21.8	32.5
Cocula	PRI	15 666	0.7	15.2
Copalillo	PRI	12 730	80.0	16.0
Buenavista	PRI	12 619	0.7	12.3
Cuetzala	PRD	9 869	4.0	10.7
Atenango	PRI	8 504	10.3	8.7

Descripción de la problemática

En el caso de los residuos sólidos generados en la Zona Norte de Guerrero, la problemática detectada en el estudio de prefactibilidad para el manejo de los residuos sólidos que realizaron los municipios, se resume en los siguientes aspectos: las autoridades encargadas de los sistemas de aseo urbano no cuentan con elementos técnicos, administrativos y financieros suficientes para la solución adecuada a la problemática del manejo de los residuos sólidos municipales. Los municipios cuentan con un departamento de limpia producto de años de improvisación, operado bajo esquemas obsoletos y con una serie de vicios administrativos y operativos que es necesario erradicar.

De acuerdo con lo anterior, es constante la carencia de equipamiento adecuado para las actividades del sistema de aseo urbano, y las flotillas de recolección son insuficientes para brindar una cobertura completa a la ciudad. Los vehículos de recolección utilizados no son los adecuados y casi siempre son mal operados. No existe diseño de las rutas de recolección. Los costos de operación son muy elevados. Cada municipio cuenta con su propio sitio de disposición final, sin embargo estos sitios son tiraderos a cielo abierto con un alto potencial contaminante.

Al detectar que esta problemática se presentaba de manera común en los municipios de la Zona Norte de Guerrero, resultó conveniente establecer una solución integral al manejo de los residuos sólidos, de lo contrario se corría el riesgo de que las acciones de cada municipio fueran vanas por la dispersión de los esfuerzos y los recursos.

Descripción del caso

Las autoridades de ocho municipios de la Zona Norte del estado de Guerrero, preocupadas por dar solución a la problemática compartida en materia de servicios públicos y de las funciones de su competencia, en particular en lo relativo a los problemas de salud y medio ambiente, iniciaron un proceso de gestión para determinar los elementos necesarios para llevar a cabo el mejoramiento de sus municipios desde un punto de vista integral. Esta preocupación ha derivado en el Proyecto de Intermunicipalidad que se impulsa desde la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG), formalizada el 28 de noviembre del año 2003 mediante el decreto núm. 75 celebrado por el H. Congreso del Estado de Guerrero.

Antecedentes y orígenes del programa

El objetivo del trabajo conjunto de los municipios de la Zona Norte de Guerrero consistió en identificar las áreas de oportunidad que tiene cada uno de los ocho ayuntamientos para mejorar en lo individual su capacidad de gestión, así como determinar aquellos ámbitos de actuación que podían desarrollarse de manera más eficiente en un esquema de colaboración intermunicipal. De esa manera la propuesta para generar la intermunicipalidad se concretó en torno a futuras acciones conjuntas en materia de: *a)* contaminación de ríos y cuerpos de agua en la región; *b)* manejo integral de los residuos sólidos municipales; *c)* optimización de recursos municipales, y *d)* seguridad pública.

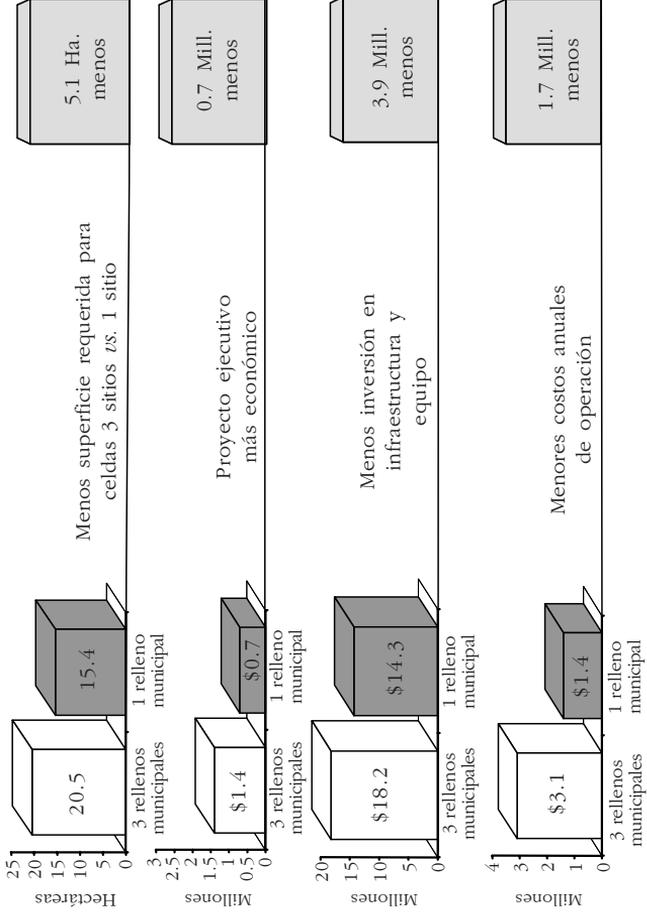
¿Por qué realizar el proyecto de manera asociada? La justificación presentada por los municipios sobre la conveniencia de realizar las acciones de manera conjunta, y superar las diferencias existentes entre ellos tanto de partido como de tamaño y capacidad económica y de gestión, fue la consideración de que la intermunicipalidad, al privilegiar la cooperación con base en las acciones de la gestión pública local, permite potenciar la eficiencia y la eficacia. Consideraron a la intermunicipalidad como una innovación administrativa encaminada a solucionar problemas que un municipio solo no podría resolver, o que en conjunto se resuelve de mejor manera y con mayores ventajas (Cuadro 3).

Los municipios concibieron a la intermunicipalidad como una nueva modalidad de la gestión pública local resultado de las transformaciones políticas institucionales que proveen al municipio de una mayor autonomía en su gobierno y administración. La intermunicipalidad, exponen los municipios, puede convertirse en el referente ideal para México en sus procesos de transformación institucional, ya que propicia la descentralización y el fortalecimiento de la administración pública local.

Desarrollo de la experiencia

La construcción de la AMZNEG se inició durante el 2003; el primer paso consistió en determinar la problemática en común, para lo cual los municipios interesados realizaron una serie de reuniones de las que se desprendió una agenda de asuntos a solucionar de manera conjunta, posteriormente se consensaron las ventajas de llevar a cabo acciones a través de una asociación de municipios; lo anterior se hizo constar en un acta

Cuadro 3
Ventajas comparativas de un esquema de operación intermunicipal
para una generación de 158.21 toneladas diarias



de cabildo donde se especificaron los puntos resolutiveos del acuerdo en que se determinó la conveniencia de la asociación. El siguiente paso consistió en nombrar una comisión o comité técnico encargado de gestionar la formalización de la asociación. Los municipios buscaron apoyo para la constitución de la asociación, recibiendo asistencia técnica y respaldo financiero por parte del Programa de Coinversión Municipal del Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Para iniciar el proceso de formalización de la asociación de municipios fue necesario revisar el marco jurídico de la entidad, para cubrir con los requisitos que se establecen. En el caso particular del estado de Guerrero, la legislación no ha sido actualizada conforme a las reformas de 1999, por lo que los municipios requirieron autorización del Congreso para asociarse. El proceso de formalización inició con la presentación ante sus respectivos ayuntamientos, por parte de la comisión, de:

1. Acuerdo de cabildo de cada municipio participante que contenía: *a)* el proyecto de asociación; *b)* la aportación de los recursos del municipio al financiamiento del proyecto, con base en la estructura financiera acordada; y *c)* el ejecutor del proyecto.
2. Proyecto de convenio y proyecto de reglamento para constituir la asociación municipal.

Es importante mencionar que el diseño de los esquemas de decisión, administrativos y financieros de la asociación debe corresponder a las necesidades específicas de cada caso, por lo que su definición y creación se diseñaron de manera particular y respondieron

al diagnóstico de los siguientes estudios realizados en ese año: *a)* diagnóstico institucional de los ocho municipios; *b)* estudio de la contaminación de aguas superficiales; *c)* estudio para mejorar los ingresos propios; *d)* estudio de seguridad pública; *e)* estudio de prefactibilidad para el manejo de los residuos sólidos (basura); y *f)* capacitación, equipamiento e inicio del funcionamiento de la intermunicipalidad.

Como resultado de los estudios y análisis técnicos se estableció la propuesta para aplicar un esquema regional para el manejo integral de los residuos sólidos municipales a través de la implementación de un organismo operador de nuevo tipo, con la finalidad de priorizar la sustentabilidad y la participación conjunta de todos los sectores sociales. Se buscó iniciar el impulso de soluciones adecuadas a la realidad de la región mediante el empleo de tecnologías alternativas y equipamientos no convencionales y de bajo costo.

Para el año 2004, con la participación de la Asociación de Municipios y el apoyo del programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social, se inició la construcción del Sistema Regional de Recolección y Disposición Final de Basura para lo cual se efectuaron las siguientes acciones: *a)* se efectuaron los estudios para el emplazamiento de los sitios de los rellenos sanitarios considerados en el Proyecto de Asociación; *b)* se elaboraron los términos de referencia para el proyecto ejecutivo del Sistema Regional; y *c)* se realizaron los estudios topográficos, geofísicos y de mecánica de suelo para la construcción de cinco rellenos sanitarios.

Durante el 2005 la AMZNEG realizará la construcción de cuatro rellenos sanitarios, proyectos financiados con recursos propios, con aportaciones del gobierno del estado y del programa Hábitat. Las obras del Sistema

Regional que se realizarán este año consisten en tres rellenos sanitarios municipales ubicados en los municipios de Cuetzala del Progreso, Atenango y Buenavista, y un relleno sanitario regional en los límites de los municipios de Iguala de la Independencia, Tepecoacuilco y Huitzuco.

Actores fundamentales

Los principales actores involucrados en el proyecto del Sistema Regional de Recolección y Disposición Final de Basura son los ayuntamientos de los ocho municipios que integran la AMZNEG, el Consejo Intermunicipal integrado por los presidentes de los municipios asociados, a quienes corresponde la toma de decisiones de la asociación, así como el coordinador general, el secretario técnico y el coordinador operativo de la asociación, quienes son los encargados de la administración y operación de proyecto.

El proyecto de la AMZNEG ha propiciado la coordinación de los tres órdenes de gobierno. El gobierno del estado ha apoyado desde el Legislativo la aprobación del proyecto y en 2005 por medio del Ejecutivo con ayuda financiera para la construcción del proyecto regional. La Federación, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social, a través del programa Hábitat y la Delegación Estatal Guerrero, promueve desde 2003 una serie de acciones encaminadas a fomentar los esquemas de asociación municipal para llevar a cabo obras y acciones en las modalidades que integran el programa, apoyando a la AMZNEG con asesoría técnica y recursos financieros del programa.

Logros alcanzados

1. Se lograron acuerdos entre los municipios participantes, superando las diferencias partidarias.
2. Se fortaleció la democracia al interior de la asociación, al establecer sus acuerdos mediante consenso.
3. El costo de la construcción del proyecto regional fue menor al haberse realizado entre varios municipios. Lo anterior debido a la indivisibilidad de ciertos equipos o procedimientos técnicos, y por los costos de diseño, investigación y desarrollo, que al ser asumidos por la asociación disminuyen el costo individual de cada municipio.
4. Se logró considerar las necesidades y los problemas de la región de manera integral, superando los límites territoriales del municipio sin menoscabo de la autonomía municipal, por lo que se mejoró la planeación y administración del territorio.
5. Se realizaron acciones que los municipios no podrían hacer por sí solos, potenciando el actuar de manera conjunta y el uso más racional y estratégico de los recursos financieros, materiales y humanos.
6. Se facilitó la generación de actividades económicas y la reducción de las disparidades entre los municipios, al emprender acciones de carácter regional y aprovechando el potencial de cada territorio.
7. Se logró incrementar la capacidad de negociación de los municipios, como un frente común ante los gobiernos estatal y federal.

Sistemas de profesionalización de funcionarios municipales

José Octavio Acosta Arévalo

¿Es el municipio realmente el actor protagónico del desarrollo local?

Para responder esta pregunta es necesario relacionarla con el proceso de descentralización, estrategia que ha seguido el gobierno federal desde hace casi dos décadas con el propósito de incorporar a los gobiernos locales al impulso del desarrollo.

Cualquier proceso de descentralización, para ser exitoso, implica el fortalecimiento de las capacidades de aquellas instancias a las que se van a descentralizar los recursos, las facultades, las atribuciones, etcétera. Lo que pretendo es reflexionar acerca de hasta qué punto se han desarrollado las capacidades de los gobiernos locales en México.

A finales del año 2005, la entonces secretaria de la Sedesol, Josefina Vázquez Mota, presentó los resultados de una encuesta aplicada al conjunto de los presidentes municipales de México, señalando que 62% de los municipios presentó un índice de capacidad institucional con un valor menor a los 6 puntos, en una escala de 10.

Esto significa que más o menos 1 700 municipios, de los 2 438 existentes, presentan una capacidad institucional deficiente, existiendo solamente cuatro municipios con puntuación superior a 9, de acuerdo con los resultados de esta encuesta.

Los indicadores que utilizó esta encuesta son: eficiencia operativa, generación de ingresos, cobertura de servicios, capacitación de los servidores públicos e instrumentos de planeación y reglamentación.

¿Cómo se expresa esta deficiente capacidad de las administraciones locales? Entre otras cosas, en lo siguiente:

- Los funcionarios no cuentan con los perfiles adecuados para ocupar las funciones que realizan.
- No existen políticas de formación y desarrollo de los recursos humanos.
- Las áreas administrativas no tienen delimitadas sus facultades y atribuciones y con frecuencia se cae en la improvisación.
- Se crean puestos de acuerdo a las personas, y no se contrata al personal de acuerdo con los perfiles requeridos por el puesto.
- Los manuales de organización no corresponden realmente a las funciones que realizan las áreas.

En conclusión, las administraciones son frágiles y con deficientes capacidades profesionales, lo cual limita el éxito de la acción local para el desarrollo.

El desarrollo institucional o la creación de capacidad institucional es la clave para un funcionamiento efectivo del municipio. El establecimiento de sistemas de desarrollo institucional o la profesionalización de las administraciones locales requiere que se enfrenten asun-

tos que tienden a ser sensibles, como el poder, la autoridad y el control, por lo que se hacen imprescindibles cambios en la cultura laboral para ser efectivos y competitivos.

La importancia del fortalecimiento institucional y de la profesionalización no tiene que ver solamente con cambios de tipo administrativo, o de cómo se selecciona, cómo se recluta, cómo se capacita, sino realmente de cuál es la incidencia del gobierno en la sociedad; es decir, si realmente está cumpliendo con su función social, y tiene que ver, entre otros asuntos, con el tema del poder, o sea, redistribuir las facultades hoy altamente centralizadas en la figura del presidente municipal, entre cuerpos colegiados y calificados, es decir, entre órganos legítimamente representativos de las sociedades locales, y en cuerpos administrativos de funcionarios capaces y profesionales.

La cultura organizacional puede cambiar y tiene que hacerlo si los gobiernos locales quieren tener éxito y satisfacer las necesidades y aspiraciones sociales; deben desarrollar sus capacidades institucionales si es que realmente pretenden representar los intereses colectivos de la sociedad local.

Albert Einstein señalaba hace más de un siglo: “No será haciendo lo mismo como obtendremos resultados diferentes”. En algunas actividades de capacitación he dicho a los presidentes municipales:

Ustedes han sido electos porque ofrecieron resolver las necesidades y atender los problemas que aquejan a los ciudadanos de sus municipios. No obstante, deben saber que no han sido los únicos ni los primeros que han ofrecido lo mismo, en este sentido su oferta no es original y mucho menos novedosa.

Considerando lo anterior, surgen las siguientes preguntas: ¿por qué los anteriores no lo lograron? ¿Qué van a hacer ustedes, que los anteriores no hayan hecho? ¿Dónde está entonces la diferencia?

La realidad es que con demasiada frecuencia las acciones de gobierno son iguales entre la mayoría de los alcaldes de los diferentes partidos políticos; y por consiguiente los resultados siguen siendo los mismos.

El esfuerzo que se ponga en el desarrollo institucional y la profesionalización de los servidores públicos generarán resultados favorables para los ciudadanos que buscan en el municipio programas y servicios de calidad; así como también para los políticos, que obtendrán un reconocimiento por su eficaz gestión gubernamental; o sea, que el asunto de la profesionalización tiene diferentes impactos.

Los presidentes municipales no van a interesarse en proyectos costosos y complejos, donde los primeros resultados se observan a mediano o largo plazo (5 o 10 años), y donde con seguridad encontrarán resistencia en sus funcionarios.

Entonces, ¿cuál es la motivación, cuál sería el estímulo, cuál el elemento que presionaría, que obligaría al gobierno a implementar sistemas de profesionalización y de gestión de recursos humanos?

El elemento más poderoso para profesionalizar las administraciones municipales es la exigencia y el reclamo social, o sea, la demanda ciudadana. Lamentablemente la organización y las estructuras sociales para lograrlo son hoy débiles e insuficientes.

En el establecimiento de los sistemas municipales de gestión de recursos humanos no sólo está en juego el funcionamiento de los gobiernos sino los elementos que afectan el desarrollo y la mejora de las condicio-

nes de vida de las personas; por eso debieran ser los ciudadanos quienes lo exigieran.

¿Cuál es el panorama que tenemos hoy en México? Existen 2 438 municipios, ninguno de los cuales cuenta con un sistema consolidado de profesionalización. Sin duda existen experiencias valiosas que buscan mejorar el desempeño de las instituciones locales; no obstante, el corto periodo administrativo, la no reelección de autoridades, la discontinuidad de políticas locales y la tradición presidencialista, han obstaculizado la consolidación y el desarrollo de las mismas.

¿Qué han hecho entonces los municipios? Han trabajado en la implementación y en el desarrollo de sistemas de gestión de recursos humanos con diferentes enfoques y con diferentes modalidades, pero ninguno ha logrado desarrollar y consolidar un sistema hasta el nivel de establecer carrera administrativa. ¿Qué es lo que hasta hoy han buscado los gobiernos municipales?

La reducción de gastos administrativos, el ordenamiento del personal y sus estructuras organizativas, hacer más confiable y transparentes los procesos gubernamentales, mejorar el desempeño y la imagen gubernamental, han sido algunas de las motivaciones por las que los gobiernos han implementado sistemas de profesionalización.

¿Y por dónde han caminado estos procesos? Fundamentalmente por el ordenamiento de las estructuras orgánicas, la elaboración de los manuales de organización, la definición de las funciones de las áreas, la identificación y clasificación de puestos, la elaboración de perfiles.

Municipios como Aguascalientes, León, Morelia, Hermosillo, Naucalpan (sólo por citar algunos) han sido pioneros en la implementación de sistemas y mecanis-

mos para mejorar la gestión de los recursos humanos en sus administraciones. Algunos incluso han certificado procesos y funcionarios.

Un tema que se ha generalizado casi en todos los municipios ha sido el uso de las tecnologías de la información; aunque también existen importantes avances en el uso de indicadores de desempeño y en el uso de instrumentos para la selección y el reclutamiento de personal, aunque en un limitado número de municipios.

¿Cuántos municipios están comprometidos con la profesionalización?

Menos del 5% de los municipios de este país (aproximadamente 100) trabajan de manera consistente y sistemática en el establecimiento y la operación de sistemas de gestión de recursos humanos.

Una de las características que distingue a los municipios que han buscado el establecimiento de sistemas de profesionalización es hecho de que son gobiernos que concentran un gran número de habitantes, y en correspondencia manejan importantes recursos y sus administraciones son numerosas y requieren estar más o menos consolidadas.

Otro dato relevante consiste en que el promedio de empleados de las administraciones municipales es de 80 por municipio; o sea, aproximadamente 1 800 municipios tienen alrededor de 80 empleados o menos.

Establecer sistemas de gestión de recursos humanos en administraciones pequeñas, pobres, rurales o semiurbanas representa un reto altamente complejo, y paradójicamente es en donde más se requiere.

Con frecuencia se confunden los conceptos de *carrera administrativa*, *profesionalización* y *capacitación*. Gobiernos municipales que sólo atienden procesos de *capacitación* manifiestan que están trabajando en la

profesionalización de su administración; y quien está trabajando en *profesionalizar* a su personal señala que está implementando *sistemas de carrera*; pero son cosas diferentes, no contradictorias e incluso complementarias pero no iguales.

La *capacitación* es una herramienta, es un medio por el cual los individuos desarrollan sus conocimientos, habilidades y aptitudes. La *profesionalización* es el conjunto de medidas tendientes a revertir los procesos y procedimientos administrativos caracterizados por la ineficiencia, el dispendio y la corrupción, con el objetivo de recuperar la credibilidad de los ciudadanos y realmente hacer de las administraciones públicas instrumentos capaces y eficaces para cumplir su propósito.

El *servicio civil de carrera* es un sistema para garantizar la igualdad de oportunidades y el ascenso con base en el mérito. Evidentemente esto tiene un beneficio hacia los ciudadanos, pero también es un sistema que busca dar certeza, certidumbre y reconocer el esfuerzo que hacen los funcionarios.

Los sistemas de carrera son la culminación del establecimiento de sistemas de gestión de recursos humanos para asegurar que las administraciones no solamente sean eficaces sino también sean corresponsables con los funcionarios que hacen su esfuerzo; y de igual manera dar certidumbre a cualquier ciudadano que quiera tener acceso a un puesto público.

La mayoría de los procesos de modernización administrativa desarrollados por los municipios se enmarcan fundamentalmente en la inclusión de tecnologías de la información, el ordenamiento organizativo, la capacitación y el desarrollo de habilidades.

Se ha hecho poco en la profesionalización de las administraciones públicas municipales. Algunos munici-

pios han iniciado procesos en este sentido, utilizando herramientas diseñadas por y para la iniciativa privada; encontrando en su operación limitados resultados en administración pública.

La organización y operación de la administración pública requiere de sistemas y herramientas técnicas diseñadas específicamente para el sector público, considerando que existe una diferencia fundamental en los objetivos de una y otra. El sector público busca el bienestar, el desarrollo y ofrecer un buen servicio; y el sector privado está orientado a la obtención de ganancias.

Sin duda alguna el sector privado también requiere de herramientas de calidad para la gestión de sus recursos humanos, pero por su fin último son de naturaleza diferente a los utilizados por el sector público, por lo que uno de los grandes retos es la creación de instrumentos públicos para el sector público.

Se requiere personal capacitado para desarrollar estos procesos dentro de los gobiernos municipales así como de autoridades con visión de futuro y compromiso político para llevarla a cabo.

Si bien lo anterior es cierto, no es suficiente. No basta voluntad política de los gobernantes, se requiere de estímulos y de la existencia de condiciones que coadyuven y contribuyan a que los políticos tengan la voluntad de hacerlo.

En la actualidad no existen las condiciones y los estímulos para lograrlo. Por el contrario, existen estímulos para que no lo hagan, como es el periodo tan limitado de la administración municipal y la no reelección, situación que sin duda desestimula a los alcaldes a comprometerse con un proceso de esta naturaleza.

Se requieren marcos jurídicos adecuados, aunque ya hay avances, como es el hecho de que ya existen cua-

tro estados que cuentan con leyes que establecen la obligatoriedad para que los municipios establezcan sistemas de carrera: Quintana Roo, Veracruz, Jalisco y Zacatecas.

No obstante la exigencia jurídica, no existe ningún municipio con dicho sistema (tal como lo habíamos señalado antes).

¿Cuáles son los obstáculos para implementar sistemas de carrera en los municipios?

La facultad discrecional de los presidentes municipales para nombrar al personal de la administración local; lo limitado del gobierno, la discontinuidad de las políticas y la debilidad de las estructuras de control social obstaculizan el establecimiento de sistemas profesionales y de carrera.

La opacidad y la escasez de una ciudadanía organizada y participativa también contribuyen a la debilidad institucional.

Sólo 36% de los municipios cuenta con áreas encargadas de personal, 91% considera que es importante la capacitación, pero sólo 56 de ellos la consideran prioritaria; 56% considera que es importante establecer sistemas de profesionalización, pero solamente 248 consideran que es importante.

La voluntad no es sólo un asunto de las personas, es un asunto de las condiciones. El Estado de derecho implica el imperio de la ley; lo que significa, entre otras cosas, que las autoridades sólo pueden hacer aquello que explícitamente determina la ley. No obstante, para hacer lo que la ley dice requerimos un sistema de consecuencias que contribuya a ello.

Dicho sistema de consecuencias no existe. ¿Qué pasa en un municipio si un ciudadano no paga el impuesto predial? La respuesta general es que no pasa absoluta-

mente nada. En estas condiciones llama más la atención el hecho de que algunos ciudadanos cumplan con estas obligaciones, pues lo hacen a contracorriente, puesto que la gran mayoría no lo hace.

Necesitamos una política de estímulos para el pago de impuestos. Como ejemplo puedo señalar ciudades donde el porcentaje de cumplimiento es del 99%, ya que el no hacerlo tiene condiciones graves, como es el hecho de perder la propiedad, eso es sistemas de consecuencias.

En México no se cumple la ley porque (entre otras cosas) no hay un sistema de consecuencias adecuado. Entonces, para que haya voluntad, se requiere un sistema de consecuencias graves.

Ya mencionamos la importancia de los ciudadanos. Requerimos una sociedad organizada, estructurada y con capacidad para incidir, para exigir y para presionar a su gobierno a que se profesionalice y dé el resultado que se requiere.

Respecto a si debiera haber un solo modelo de profesionalización, encontramos que no es posible ni conveniente. Las condiciones de los municipios son muy diferentes y diversas; no obstante es importante establecer elementos comunes en todos los municipios, de tal suerte que todos tengan un sistema de selección, reclutamiento, capacitación y de ciertas estructuras que incluso permitan eventualmente la movilidad entre municipios, pero no necesariamente modelos únicos.

¿Qué elementos no contribuyen al éxito de las administraciones?

- La opacidad.
- El autoritarismo.
- La falta de democracia.

- La complejidad de los sistemas.
- Las herramientas, objetivos y criterios inadecuados.
- La simulación hacer como que se hace.

Todo esto contribuye a obtener resultados negativos y desestimula a los ciudadanos.

En conclusión:

1. Es importante impulsar diferentes esquemas de profesionalización de acuerdo a las condiciones y objetivos de cada municipio.
2. Construir las herramientas técnicas y metodológicas apropiadas al sector público.
3. Diseñar y establecer políticas y programas federales y estatales que estimulen y promuevan la profesionalización.
4. Desarrollar estrategias de cooperación y articulación intergubernamental.
5. Fortalecer y desarrollar las organizaciones de la sociedad local.
6. Promover iniciativas que contribuyan a la confección de un marco jurídico adecuado.
7. Fortalecer los programas municipales de capacitación, tendientes a fortalecer las capacidades de los funcionarios.

Agenda ciudadana municipalista: propuesta para la democracia, el desarrollo y la participación ciudadana

Carlos A. Rodríguez Wallenius

Las luchas ciudadanas municipales de inicios del siglo **xxi** entran en un periodo de maduración respecto a los avances de la década de los noventa del siglo pasado en términos del respeto al voto ciudadano y en la consolidación de municipios de oposición que, poco a poco, ganaron terreno en la geografía electoral del país, diversificando las opciones políticas que gobiernan los ayuntamientos. En esta situación, hay que resaltar el triunfo opositor en la elección federal del 2000, de la que surgió el primer presidente de la República proveniente de un partido diferente al **pri**. Este triunfo generó algunas expectativas sobre el inicio de una transición de mayor alcance en todos los ámbitos del país. Ejemplo de ese espíritu es que el último espacio local donde no se realizaban comicios, las delegaciones del Distrito Federal, pudieron elegir ese mismo año a sus gobernantes.

Todo lo anterior trajo una cierta expectativa de que se mejoraría la situación del país, lo que se reflejó en el cambio de las preocupaciones de los movimientos

sociales en lo local un primer elemento es la relativa disminución de los conflictos electorales respecto al total de demandas sociales, el otro elemento es un incremento importante de las peticiones relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.¹

En este sentido, varias experiencias de gobierno con prácticas innovadoras se han enfrentado con grandes dificultades para lograr su continuidad. Ello se puede explicar por razones de la estructura de funcionamiento y dependencia de los ayuntamientos; y es que a pesar de algunos esfuerzos de descentralización, el municipio sigue siendo el ámbito de gobierno que tiene menos recursos y facultades para solucionar los problemas de pobreza y exclusión provocadas por las políticas neoliberales. A ello hay que añadir un periodo de gobierno acotado a tres años que impide la planeación a largo plazo y el seguimiento de programas de desarrollo.

Hacia la parte final del sexenio de Vicente Fox, hay elementos claros de que se ha agotado el ciclo de luchas municipales; influido por la situación de franco deterioro en que se encuentra la vida política nacional, no sólo se ha manifestado la incapacidad del gobierno federal de operar políticas de desarrollo, sino que el vacío político ha sido retomado por diversos actores políticos, incluso privados, que asumen diversas funciones y obligaciones del Estado mexicano. En este contexto, el abandono de las funciones del Estado, la profundización del carácter neoliberal del gobierno, la falta de interlocución con actores locales y sociales, entre otros, están caracterizando al actual gobierno federal.

¹ Base de datos "Ciudadanía movilizada" que elabora el Centro de Servicios Municipales heriberto Jara, A.C. (CESEM).

Aunado a lo anterior, en diferentes regiones del país se expresa un cierto desencanto por la democracia institucionalizada y una creciente conciencia de que ni la alternancia política en los gobiernos locales ni la democratización de los procesos electorales controlados por los partidos políticos están teniendo impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades.

El resultado de esta pérdida de credibilidad se refleja en los niveles de abstención en los comicios de los últimos años, en que en promedio se ha colocado en 60%.

En este sentido, las movilizaciones ciudadanas en la actualidad resaltan algunas expresiones de desencanto:

1. Una separación creciente entre lo ciudadano y lo público, que se expresa en que la población desconfía crecientemente de lo “político”, representado por los partidos, los gobernantes, los legisladores, etcétera.
2. Un papel más protagónico de los partidos políticos, los cuales tienen mayor control de los espacios de organización electoral (IFE y los institutos estatales electorales). Además, ante el descrédito de los partidos, se está volviendo una práctica común las franquicias electorales, donde las candidaturas locales se subastan al mejor postor.
3. Los espacios de participación ciudadana se han institucionalizado en tanto han sido utilizados para legitimar proyectos o programas de gobierno, o, en el mejor de los casos, están acotados como espacios de supervisión del manejo de recursos.
4. El municipio se ha convertido en un escalón más de las aspiraciones de los grupos políticos para conseguir puestos y espacios de poder.

Todo ello muestra hoy una perspectiva diferente de lo local: la alternancia no ha significado necesariamente una profundización de la democracia, ni mejores condiciones de vida para la población.

Esta percepción ciudadana se da teniendo como referente la reforma municipal de 1999, la cual dejó fuera varios elementos que podrían fortalecer a los gobiernos locales, como las relaciones intergubernamentales en sus diversos ámbitos (autonomía política y financiera), o la descentralización, en las que los municipios adquieren mayores responsabilidades pero no mayores derechos ni recursos suficientes para enfrentar las numerosas demandas. En fin, las municipalidades tienen muchas limitaciones, estructurales y de cultura política, que han impedido a los ciudadanos contar con instituciones de gobierno capaces.

En este sentido, la situación actual de los gobiernos municipales en México tiene varios problemas:

- Pocas atribuciones en materia de promoción del desarrollo (salud, educación, vivienda, medio ambiente).
- El carácter subordinado del gobierno municipal en materia de política social respecto a los gobiernos estatales y federales.
- Los recursos financieros para la promoción de acciones de infraestructura social son definidos por el gobierno federal y “etiquetados”, es decir, condicionados a las realizaciones de determinado tipo de obras.
- Las autoridades justifican la ausencia de soluciones a los problemas locales por la falta de recursos financieros, sobredimensionando al dinero como único componente del desarrollo.

- La cultura de hacer de los cargos públicos municipales un botín político, personal y familiar, inercia que está afectando la eficiencia de las gestiones municipales.
- La desarticulación entre la esfera ciudadana y gubernamental, reforzando el patrimonialismo y el paternalismo, o bien acentuando la confrontación entre autoridades y sociedad.
- Generación de una cultura política de la confrontación y arreglo fuera de los canales institucionales, impidiendo mecanismos de consenso y diálogo.

Desde las preocupaciones ciudadanas, el municipio en las condiciones actuales ha mostrado ser un espacio que está estructuralmente limitado, con pocos recursos y atribuciones y permeado por una cultura política partidista que recicla formas tradicionales de ejercer el poder.

Para buscar formas de solución, organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito municipal hemos impulsado desde septiembre de 2003 la Campaña Nacional por la Democracia y el Desarrollo Local como una iniciativa que pone énfasis en elementos sustantivos para consolidar la democracia y el desarrollo local. Parte de una postura tomada ante la iniciativa del Ejecutivo en el año de 2004 de reelegir a los miembros del ayuntamiento. Uno de los propósitos de la Campaña por la Democracia y el Desarrollo Local es posesionar la voz de los actores que han buscado la democracia y el desarrollo a escala local, es decir, ciudadanos y organizaciones sociales, campesinas, indígenas, etc, que se han enfrentado a los vicios de la política mexicana y sus estructuras del poder.

Como parte de sus acciones, la campaña convocó a cerca de 50 organizaciones de la sociedad civil (ciudadanas, campesinas y sociales) a la Asamblea Ciudadana Municipalista en la ciudad de Querétaro los días 7 y 8 de octubre de 2005. En esta asamblea se acordaron una serie de elementos hacia la construcción de una Agenda Ciudadana Municipalista, que se expresa en la Declaración de Querétaro, y cuyos puntos que se resaltan son:

- a) Impulsar una reforma municipalista centrada en la autonomía, la diversidad y la pluriculturalidad; en particular que reconozca al municipio indígena y a las comunidades como sujetos de derechos y con capacidades políticas plenas, considerando legalmente a las autoridades comunitarias en su investidura de representación ciudadana independiente de los partidos. Asimismo, la institución municipal tendría que asumir las atribuciones y los recursos suficientes en materia de desarrollo social y capacidades autogestivas para que la población y sus organizaciones sean actores de la planeación del desarrollo local. Las organizaciones de la sociedad civil deben asumir la promoción de esta reforma municipalista, incluyendo los cambios en las leyes secundarias e incrementando las acciones para que los municipios asuman las atribuciones y responsabilidades que les corresponden, teniendo en cuenta además los mecanismos para el cabal cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobernantes en las campañas políticas.
- b) Profundizar la democracia local con participación ciudadana. En términos electorales es nece-

sario replantear el sistema de representación por partidos, lo cual puede lograrse mediante la ciudadanización de los organismos electorales, la transparencia en el uso de los recursos en precampañas y campañas políticas, el reconocimiento legal a candidaturas independientes ciudadanas, la reducción en la duración de las campañas y la prohibición a los partidos de la compra de tiempos en televisión. Además mantenemos la exigencia de la no reelección inmediata de las autoridades locales y una elección separada de los miembros del cabildo, así como por circunscripción en el caso de los regidores.

- c) Pugnar por la participación ciudadana y políticas públicas para la defensa y promoción de los derechos (económicos, sociales, culturales, ambientales y de género), luchando por el reconocimiento y la continuidad de las diversas formas de vinculación democrática entre el gobierno y la sociedad, con reglamentaciones municipales que promuevan métodos de consulta en la toma de decisiones (referéndum, plebiscito, iniciativa popular) y la incidencia en la planeación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas locales.
- d) La promoción del desarrollo local sustentable implica que los ciudadanos se involucren en los procesos de diseño, planeación, ejecución y evaluación de las acciones para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Esta planeación debe incluir una visión estratégica de mediano y largo plazo que permita la continuidad de los proyectos. Adicionalmente, hay que poner en práctica el principio de solidaridad para el desarrollo, reconociendo que la diversidad enriquece

y la desigualdad empobrece. Hay que revertir los desequilibrios económicos en los municipios mediante el reparto equitativo de los recursos financieros. También, nos expresamos contra los procesos de privatización de los servicios públicos municipales, en especial del agua potable.

- e) Impulsar la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública, mediante leyes estatales de transparencia que sitúen a los gobiernos, partidos políticos y autoridades municipales como sujetos obligados a rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos y la toma de decisiones; asimismo, deben establecerse mecanismos de rendición de cuentas, como un tabulador de sueldos y compensaciones de las autoridades y funcionarios locales, entre otros. Las organizaciones sociales proponemos se incorporen principios de austeridad en los honorarios y compensaciones de las autoridades y servidores públicos, así como priorizar la inversión de recursos públicos en obras para el desarrollo social.

Después de la asamblea, la campaña ha impulsado la contracción de agendas ciudadanas, partiendo de varios elementos. Uno es reconocer los aportes de los movimientos ciudadanos, que impulsaron importantes cambios en los espacios de poder local, la democratización electoral y las experiencias de promoción del desarrollo. No obstante, una meta sustancial de estas luchas sería modificar las relaciones de poder local que mantienen a los grupos renovados de caciques y grupos de poder excluyente que impiden profundizar los procesos democráticos.

Esta tarea abre un reto importante para las organizaciones sociales y ciudadanas, ya que el respeto al voto es sólo un primer paso, se requiere además pensar en las formas de ampliar la democracia local y ello tiene que vincularse con un elemento sustancial: cuál es el proyecto de sociedad al que aspiran. Esto último resulta ser un basamento importante para la articulación con otros actores locales con los cuales se comparten intereses, ya que puede conjuntar esfuerzos para construir una mayor correlación de fuerzas en lo local y darle una direccionalidad a las luchas ciudadanas.

Otro reto para profundizar la democracia y potenciar el desarrollo es la lucha por los cambios estructurales para el funcionamiento del municipio, que desde una agenda ciudadana tendría que incorporar mayor autonomía y atribuciones, ampliar la capacidad soberana sobre el territorio y los recursos naturales, establecer mecanismos de participación ciudadana y democracia directa, y profesionalizar el servicio público, entre otros aspectos.

Es pues, en esta perspectiva, que la radicalización de la democracia se realice desde una agenda municipalista construida desde las diferentes expresiones de las organizaciones ciudadanas, ya que sólo así permitiría impulsar desde este espacio procesos que modifiquen las condiciones de pobreza y marginación en que viven amplios sectores de la población.

Documento internacional para reconocer gobiernos confiables¹

Carlos Gadsden Carrasco

Actualmente, los gobiernos locales del mundo entero viven una mayor democracia y una pluralidad que les exige incrementar su capacidad de ejercer legítima y eficazmente su tarea y así ofertar a los ciudadanos un mejor nivel de vida.

La falta de capacidad normalmente conduce a crisis de gobernabilidad, por eso el reto para las sociedades está hoy en buena medida en construir la confianza hacia sus instituciones y sus gobiernos, lo cual es determinante en materia de competitividad e inversión.

Este tema del desarrollo institucional ha sido abordado en múltiples ocasiones; sin embargo, considero que es importante hacerlo desde un enfoque muy particular.

Tuve la experiencia de ser el último Vocal Ejecutivo del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, una institución que tenía 18 años de existencia a partir de 1983.

¹ Por razones de espacio hemos abreviado el título original de este escrito, el cual era: “El IWA 4 de la ISO. Directrices para la aplicación de la ISO 9001:2000 para gobiernos locales. Documento internacional para reconocer gobiernos confiables”.

Asimismo, contribuí en conjunto con un equipo en la transformación de dicho centro en otra institución que hoy se llama Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, partiendo de una pregunta: ¿desde cuándo un gobierno local ha sido desarrollado desde el centro?, la respuesta es contundente: nunca.

El gobierno federal no puede desarrollar municipios, los municipios se desarrollan solos, como las personas, es algo que tiene que ver con la inmanencia, es algo que viene de dentro. A lo más que se puede aspirar es a poner condiciones que permitan el desarrollo o a intentar por lo menos no obstaculizarlo.

En este sentido, el gobierno federal tenía que realizar dos movimientos: el primero era cambiar su visión en relación al desarrollo local de manera tajante y concentrarse en establecer condiciones que propicien el desarrollo local; y el segundo era considerar las relaciones intergubernamentales como componente sustantivo y no acotar el tema del desarrollo de los municipios a ellos solos sino en su perspectiva de conjunto en la relación que se establece entre los tres órdenes de gobierno. El subdesarrollo y, por lo mismo, el desarrollo como concepto no es un calificativo que se le puede poner a ningún sujeto. Estos conceptos son elementos de un modo de relación. Existen relaciones desarrolladas o subdesarrolladas que marcan un modo de existir en un contexto determinado. En pocas palabras: no se puede trabajar en el desarrollo de los municipios sin trabajar en el desarrollo de la relación que los impulsa o los condiciona. No hay desarrollo municipal sin el desarrollo del federalismo.

Los gobiernos locales son también parte del Estado. Son parte de la estructura de gobierno, son parte de los estados y de la Federación, lo que se traduce en

tres órdenes de gobierno que interactúan para permitir al ciudadano poder ejercer plenamente sus potencialidades. Por lo anterior, se nombró al organismo Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Con base en lo anterior se puede decir que el municipio es como un espejo de lo que pasa en el orden federal u orden estatal. En ellos está buena parte de la responsabilidad de la situación actual de los municipios.

Si partimos de un Estado democrático en donde un mismo ciudadano elige a su alcalde, a su ayuntamiento, a su gobernador, a su congreso estatal, a su presidente de la república y al Congreso federal, lo mínimo que le puede pedir a este conjunto es que se pongan de acuerdo y que le sirvan. Que le sirvan de manera eficaz, y que se les pueda exigir resultados concretos como conjunto. Este enfoque es un cambio paradigmático muy fuerte en relación al cómo asumir el tema del desarrollo de los municipios. Ver a los ciudadanos en el centro del desarrollo de las instituciones permite ver las cosas desde otra perspectiva completamente distinta.

Es, por lo tanto, necesario observar a los gobiernos locales como un resultado fundamental de las relaciones intergubernamentales. Los gobiernos locales son los primeros y los más importantes proveedores para casi cualquier actividad humana de los ciudadanos. A excepción de actividades que se realicen en medio del espacio o del océano, no hay prácticamente actividad humana que no tenga que ver de manera directa o indirecta con gobiernos locales, y la acción del gobierno local es mucho más decisiva, incluso que la del gobierno federal o estatal.

Esto implica que para que alguien pueda, en términos económicos, ser proveedor, productor, comerciante o simplemente ciudadano requiere que el gobierno local que le rodea le permita condiciones adecuadas. Si el gobierno local no es confiable, haga lo que haga ese ciudadano va a estar sujeto a un elemento de no confiabilidad. Desde esta perspectiva no hay un solo gobierno local confiable en México, y la responsabilidad es compartida desde este Congreso, el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales.

La razón es la siguiente: las mejores prácticas que un gobierno local pueda tener en México no pueden ser garantizadas por más de tres años al no existir un sistema que les dé continuidad, y eso lo hace sustantivamente no confiable. Estoy hablando del servicio profesional de servidores públicos de carrera, pero también de planeación y presupuesto de largo alcance. Mientras en México no se pueda construir un sistema que permita convocar y conservar a los mejores servidores públicos y a las mejores prácticas en cada municipio, estaremos inventando al país cada tres años y esto no hace confiables a los gobiernos locales. Normalmente las inversiones y la vida de la gente transitan más allá de tres años y requieren un esquema que les permita políticas que continúen y que sostengan la actividad que se está desarrollando en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Es precisamente en este punto que en colaboración con un grupo de especialistas en la materia exploramos la posibilidad de construir una norma internacional sobre gobiernos locales, siendo la estructura de la iso (International Organization for Standardization), por su prestigio a nivel internacional, la plataforma adecuada. La iso ha publicado más de 20 mil normas, desde su

inicio en 1947, y se refieren a cinco mil asuntos; es decir, que casi todo lo que está en nuestro alrededor, como la electricidad, petróleo, ambiente, plásticos, tiene componentes que están normalizados, y éste ha sido un elemento fundamental de comunicación y de garantizar condiciones que permitan justamente la confiabilidad.

Iso viene del griego y significa “igual”. Entre los gobiernos locales existe una gran diversidad, sin embargo cuentan con elementos que convergen y son comunes a todos. Es por ello que necesitamos tener elementos coincidentes dentro de estas características particulares. Si nosotros entendemos cosas distintas, entre uno y otro no podremos entrar en un esquema de compartir absolutamente nada, ni siquiera el conocimiento.

Entonces este elemento de poder encontrar condiciones de traslado es sustantivo. En este punto nos preguntamos, ¿cuáles son aquellas condiciones mínimas que todo gobierno local debería de tener, o mejor dicho, no puede no tener, tanto en México como en cualquier parte del mundo?

Dentro del esquema ISO existen formas de desarrollar normas. Una de ellas, a partir del 2000, es a través de un Acuerdo de Taller Internacional (International Workshop Agreement, IWA). El IWA es el sistema que se adoptó para el desarrollo de las directrices para la aplicación de ISO 9001 en gobiernos locales y que acabó recibiendo el nombre de IWA 4 por parte del Consejo Técnico Administrativo (TMB, por sus siglas en inglés como Technical Management Board) de la ISO, quien lo autorizó y lo publicó para su aplicación en octubre de 2005.

Este documento tiene entre sus finalidades dar directrices para la construcción de un sistema de gestión integral de la calidad en los gobiernos locales, de tal

manera que permita descubrir desde una perspectiva sólida cómo son los procesos y las actividades principales que éstos tienen partiendo de las necesidades de sus ciudadanos. Dichos procesos se encuentran en un sistema que permite la visualización de las actividades y, por ende, el control y la mejora.

Como elemento de referencia cuenta con indicadores de medición (estándares) que permiten que los gobiernos locales puedan ser reconocidos con base en la confiabilidad de sus procesos. En síntesis, lo que se presenta con el IWA 4 es una herramienta que nos permite crear condiciones de confiabilidad que puedan ser reproducidas en los gobiernos locales, y de esta manera generar una epidemia de gobiernos locales confiables.

Es por ello que el tema de la transparencia tiene elementos mucho más allá de poner las cifras en una página *web* sobre los sueldos del alcalde. Al igual que en los estados, en los gobiernos locales no se pueden comparar las contabilidades que se presentan entre un municipio y otro, así como las cifras que presentan en su respectivos sitios *web*. Esto no es por motivos sólo de diversidad cultural o de prioridades, sino por falta de compatibilidad de los sistemas contables, lo que ocasiona que la transparencia se convierta en sólo datos que no pueden ser evaluados y comparados o al menos entendidos de la misma manera; es decir, es como si uno escribiera en chino y el otro en árabe o ruso. La contabilidad finalmente es también un lenguaje y comunica cosas. Si esta comunicación no se puede dar porque los elementos no significan lo mismo, lo que tenemos es Babel.

Por consecuencia, las condiciones necesarias para que los municipios puedan ser comparados en rela-

ción con su desarrollo en muchos aspectos sólo puede propiciarse desde el gobierno federal, que debería ser quien convocara a la unidad. Sin embargo, proporcionar condiciones o elementos para su desarrollo a cada municipio no es suficiente; es necesario hacer que las diversidades puedan estar comunicadas entre sí, que haya elementos comunes a todos. Sin esta visión no podremos garantizar, para empezar, el cumplimiento de los 29 primeros artículos de la Constitución mexicana que se refieren a las garantías individuales, comunes a todos los mexicanos, que el gobierno federal está comprometido a cumplir y hacer cumplir en todo el territorio nacional cada seis años, es decir, municipio por municipio.

El gobierno federal normalmente se ha medido en razón de sí mismo, como lo hacen también los estados y los municipios. Al iniciar su cargo el Presidente jura cumplir la Constitución, y jura cumplirla en cualquier sitio de este país, y eso implica que municipio por municipio debería estarse midiendo al gobierno federal, así como a los gobiernos estatales y al gobierno municipal. Fundamentalmente lo que constituye al Estado, en sus diversas expresiones, son los ciudadanos y su manera de organizarse como gobierno. Desde esta perspectiva el tema de la confiabilidad y de la comunicación interna es sustantivo.

En este sentido, las directrices internacionales ISO/IWA 4 cuentan con elementos de medición de la gestión municipal que pueden ser utilizados también por otros órdenes de gobierno para medir su propia gestión desde la perspectiva de los municipios.

Por ello un grupo de expertos trabajó durante cerca de ocho meses en la elaboración de estas directrices de aplicación de la ISO 9001:2000, que es una norma in-

ternacional para cualquier organización que quiera administrarse con calidad. No obstante, esta norma es genérica, y para efectos de los municipios aún dista de la confiabilidad cuando no es aplicada integralmente.

La iso 9001:2000 se ha aplicado en muchos municipios en México y en el mundo. Sin embargo la manera en cómo se ha realizado ha sido parcial en sólo algunos procesos, que pueden o no ser los más importantes. Esto a final de cuentas no puede significar confiabilidad. La confiabilidad o es integral o no hay tal. Se puede ser confiable en algún aspecto, vamos, como por ejemplo en la oficialía de partes, sin embargo lo importante es que el gobierno local sea confiable en todos los aspectos sustantivos en relación con sus ciudadanos. Existen municipios que se han interesado por esta norma, sin embargo su aplicación ha sido inadecuada, certificando muchos procesos que en su mayoría no impactan a la ciudadanía, lo cual tiene costos económicos y de trabajo muy altos y que en esencia no agregan valor.

Por ello la importancia de tener una brújula que permita un panorama amplio de la gestión municipal. La Agenda desde lo Local, que es una herramienta que está incorporada en estas directrices internacionales, ha descubierto en municipios certificados en iso 9001:2000 aspectos que no son puestos a consideración en las auditorías de calidad y que sí impactan a los ciudadanos.

La pregunta al alcalde era: ¿a dónde aplicaron los temas de iso? ¿Qué les sirvió de brújula? Y eso pasa también en las empresas. Si no hay un esquema de administración o de gestión integral, que permita que toda la estructura de manera holística pueda estar focalizada en los distintos elementos de funcionamiento pero con una misma perspectiva de calidad y con es-

quemadas de verificación y valuación muy concretos, este esfuerzo no sirve de gran cosa.

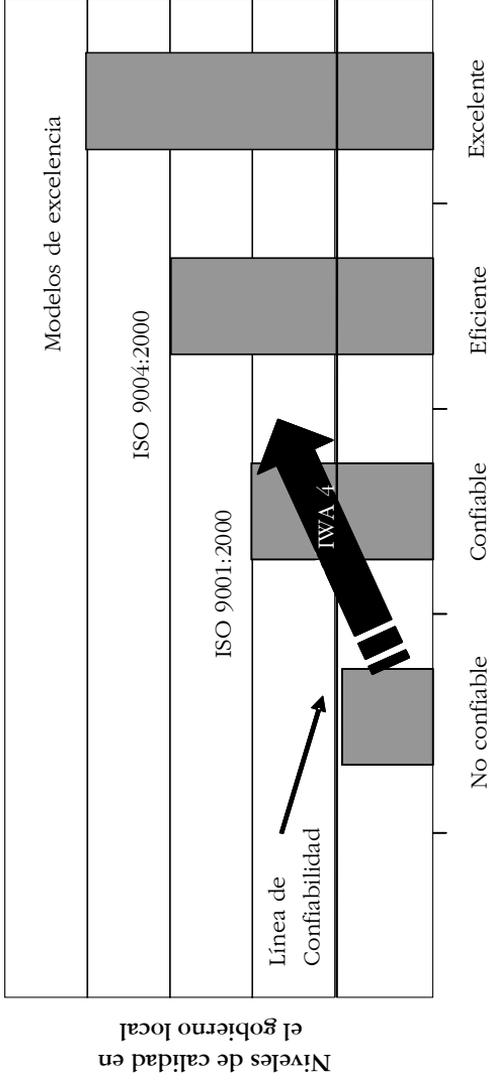
Es por ello que el tema fue bien recibido en el organismo internacional de la ISO. La ISO es una confederación de organismos de normalización de 157 países que se reúnen para el establecimiento de normas internacionales. Es un organismo no gubernamental donde los países proponen y concensúan los temas de normalización en el mundo. La ISO cuenta, como ya mencionamos, con un TMB (Technical Management Board), que es como su consejo de administración y tiene como sede Ginebra, Suiza.

El tema de calidad en gobiernos locales fue recibido por el TMB de la ISO en febrero de 2005. Nos autorizaron a hacer un taller internacional en Veracruz en mayo del mismo año, donde se terminó de afinar un documento que se había trabajado por meses por un grupo de expertos en calidad y un grupo de expertos en gobiernos locales; es decir, ajustar esquemas de calidad como herramienta que pudiera ser compatible con los gobiernos locales.

Esto nos permitió establecer en un documento elementos que pudieran apoyar a los gobiernos locales a documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de la calidad para que tuvieran una operación efectiva y confiable.

En la Figura 1 se ve claramente la función del IWA 4. Este diagrama tiene un esquema en donde parte de una línea imaginaria de confiabilidad. El IWA 4 no es un modelo de excelencia o de mejores prácticas. Para ello hay otras herramientas. Este modelo no menosprecia las mejores prácticas pero sí las sitúa de un modo diferente. Parece que el enfoque en las mejores prácticas permite esconder peores prácticas debido al ángu-

Figura 1
 Diagrama esquemático para mostrar el posicionamiento
 de la orientación del documento IWA 4



Niveles de calidad en
 el gobierno local

lo de visualización de éstas. Cuando observamos una mejor práctica, por un efecto que la *Gestalt* ha estudiado como figura-fondo, contemplamos el horizonte como fondo, resaltando sólo alguna característica que nos interesa sin percatarnos de los demás elementos que integran lo que vemos. Esto, en materia de gestión, nos permite ver algún magnífico desempeño en alguna actividad, pero al resaltarla podemos perder la visión de integralidad y esto a la larga tiene consecuencias que pueden ser muy costosas. Por ello es mejor tener una visión que nos permita observar de un golpe todas y cada una de las prácticas que mínimamente se deben tener en condiciones adecuadas en un sistema de gestión. Esto es válido no sólo en el gobierno sino también en la industria, el comercio y en la actividad de un individuo. Alguien puede desarrollar magníficamente sus piernas para correr, pero si no tiene su sistema respiratorio o su cabeza en buenas condiciones, no podrá competir con éxito o con inteligencia. En el deporte existe una condición básica que todo deportista debe tener como plataforma inicial para después desarrollar algo en particular. Se le ha dado por llamar “condición física” o *fitness*. No sería correcto desarrollar magníficamente un brazo si existe problema en los riñones, por ejemplo; poder competir con un brazo no es posible si todo el organismo no está listo.

El tema de la integralidad de prácticas mínimas es un enfoque completamente distinto al tema de las mejores prácticas, debido a que se piden todas las prácticas mínimas para tener capacidad de hacer un buen gobierno.

Los modelos de excelencia, como el europeo de la calidad, el premio Malcolm Baldrige, los premios nacionales de calidad, premios estatales, premios a las

mejores prácticas como el de Dubai, a los que se le pueden sumar otros muchos, pueden tener un gran impacto y aceptación, sin embargo necesitan de elementos mínimos integrales para garantizar una buena gestión. Antes de la mejor práctica debería haber una buena gestión integral mínima suficiente de confiabilidad, que es para todos, y sobre ello construir la competencia y la mejor práctica, que es sólo para algunos.

En la herramienta que está en el Anexo b del IWA 4 se retomaron los tres elementos principales de la agenda local 21 de las Naciones Unidas en términos conceptuales, enriqueciéndola con elementos relacionados con el desarrollo institucional para un buen gobierno, elemento necesario para desarrollar los otros tres (desarrollo económico sustentable, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sostenible), sin el cual no se podrían lograr. Para entenderlo mejor se explicita en la Figura 2.

El desarrollo institucional es esencial para tener actores que permitan lograr los otros elementos de desarrollo que la Cumbre de Río de Janeiro planteó en 1992.

En el Inafed (Instituto Nacional para el Federalismo), en el periodo cuando fui su director general, un grupo de actores muy importantes estuvimos trabajando sobre aquellos elementos que mínimamente debería tener un gobierno local y al final se desarrollaron 39 indicadores que pretenden abarcar esos cuatro grandes elementos. Los parámetros de medición corresponden a un grupo de círculos en donde el círculo blanco (“verde”) es el mínimo que todo gobierno local debería tener; el de en medio, gris (“amarillo”), es abajo del mínimo y el negro (“rojo”) es lo que nadie debería de tener (Figura 3).

Figura 2
Anexo B del IWA 4 (esquema general)

Sistema de diagnóstico para gobiernos locales confiables

- “Verde” = Nivel de prácticas mínimas aceptable
- “Amarillo” = Por debajo del nivel de prácticas aceptable
- “Rojo” = Nivel de prácticas inaceptable

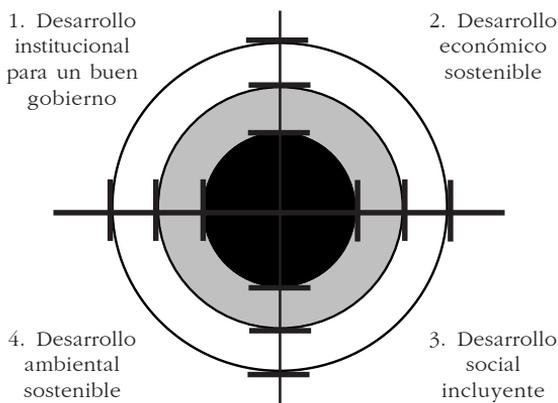
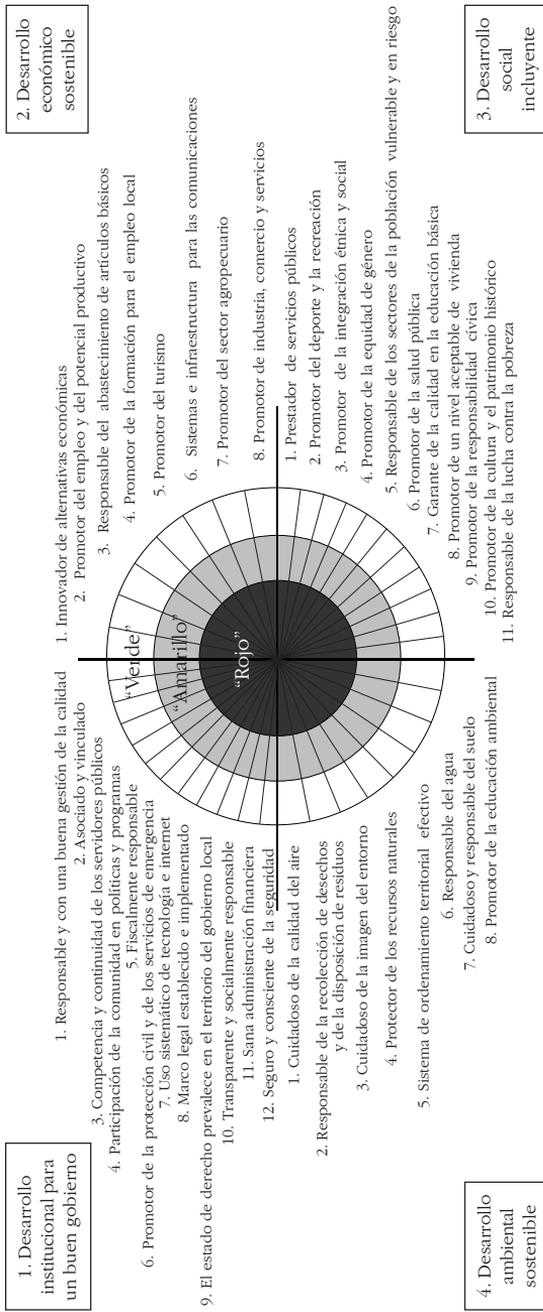


Diagrama adaptado de la Agenda Local 21 de la ONU y de la “Agenda desde lo local” de México.

Desde este nuevo enfoque lo importante es cubrir los elementos mínimos en un gobierno local para ser confiables, es decir, tener los 39 indicadores en verde; si no están en verde, el gobierno local, simplemente, no es confiable.

Esta herramienta inspira el Anexo B del IWA 4 y ahora pretende servir para los 157 países miembros de la ISO; es una herramienta mexicana, desarrollada y perfeccionada en el Inafed, que se ha aprobado en términos de pilotaje en 26 municipios de Nuevo León y posteriormente en más de 500 municipios según cifras del Inafed en este país. Esto nos obliga a la mejora.

Figura 3
Anexo B del IWA 4 (esquema con los 39 indicadores)
Sistema de diagnóstico para gobiernos locales confiables
Gobiernos locales en un nivel aceptable (usando 39 indicadores)



En este sentido, la herramienta del Anexo B del IWA 4 sirve también para que los gobiernos locales puedan hacer un autodiagnóstico, lo cual no tiene muchas complicaciones, al grado de que en cuestión de dos horas un gobierno local, con una buena aplicación de la herramienta, puede identificar con todo el ayuntamiento un diagnóstico general del municipio.

El resultado puede presentar la definición de cada uno de ellos respecto a su visión de la situación municipal. Pueden planear cómo pasar de rojo a verde y pueden, en este sentido, hacer un programa específico que les permita controlar sus propios procesos.

En trabajos con gobiernos locales de España, me he cerciorado de que efectivamente la herramienta funciona en ese país aunque aquellos pueden tener más verdes de manera inmediata, sin embargo, el hecho de tener un enfoque sobre mínimos pone estándares de comparabilidad, lo que permite comunicar con un lenguaje común una realidad de mejora y de *good standing*, de buen gobierno. Este autodiagnóstico, que debe ser verificado con una herramienta complementaria de más de 230 subindicadores duros demostrables bajo evidencia, hace que los gobiernos municipales, al medirse a sí mismos, midan también al gobierno federal o estatal en su propia gestión y territorio. Esto nos introduce a otro tema: el de las políticas públicas que como redes se tejen entre los diversos órdenes de gobierno para producir resultados en el único lugar donde este importa: la realidad local.

En el Inafed se realizó el ejercicio de conectar los más de 350 programas federales con esos 39 indicadores, partiendo de la base de que 95% de todos los programas federales depende de los gobiernos locales para que tenga éxito. Esto sitúa el tema de la dependencia a

la inversa: bajo esta perspectiva el gobierno federal depende para su buen resultado del trabajo que realicen los gobiernos locales pasando por las gestiones estatales. Esto nos permitió medir a las políticas públicas de otra manera: si los programas federales no ayudan a pasar de rojo a verde a los municipios en el tema a que se refieren, no sirven. Así de contundente.

En términos generales, el IWA 4 es un documento de directrices de aplicación del sistema de gestión de calidad ISO 9001:2000 en los gobiernos locales, resultado de un esfuerzo conjunto de expertos en calidad y gobiernos locales que se ha gestado desde México con más de 20 años de investigación y se ha enriquecido con las aportaciones de expertos de más de 18 países.

Una vez redactado y consensuado el documento en el Taller Internacional de acuerdo en Veracruz, se entregó ante el secretario general de la ISO el 12 de julio de 2005 en Ginebra, Suiza, por el *Vice-chairman* del IWA 4, el senador Carlos Madrazo, el representante de la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía ante la ISO y un servidor. El documento se publicó el 7 de octubre de 2005 en inglés (se puede conseguir en www.iso.org por 75 francos suizos, que es el costo normal de la normas que la ISO publica).

En este momento está en proceso de traducción al español por un grupo de expertos de la ISO, el ISO/TC176/STG, quienes lo han revisado y están por aprobar entre todos los países miembros de habla hispana, en una reunión que tendrá lugar en Venezuela. Esto permitirá un solo modelo colectivo para que todos los países de habla hispana puedan tener comparabilidad y desde ahí construir la mejora.

En conclusión, podríamos citar al secretario general de la ISO, Alan Bryden, con referencia al IWA 4:

La actuación de las autoridades locales puede tener un enorme impacto en los ciudadanos y en los actores económicos, y de manera muy amplia contribuirá a mejorar la calidad donde ésta realmente cuenta, en la vida diaria de la población y en las organizaciones.

El municipio de Sant Fost, en España, ha realizado un estudio de más de 50 páginas, y al analizar para la Federación Española de Municipios y Provincias la metodología del IWA 4, señaló:

La valoración que hemos hecho, y así lo hemos transmitido en el plenario de la Federación de Municipios de España, es la absoluta oportunidad de subirse al carro del IWA 4 puesto que con todos sus aspectos mejorables, es la mejor y quizá la única herramienta para el fomento de la mejora continua y la confiabilidad en las administraciones locales.

La agenda pendiente del federalismo mexicano

Mario Maldonado Mercado

Esta colaboración constituye un marco referencial e introductorio a las cuestiones inherentes al federalismo mexicano y a su problemática.

Debemos entender al *federalismo* como una forma de división del poder público, caracterizado básicamente por la existencia de un orden subnacional formado por gobiernos locales a los que se les considera como estados-miembros que dan vida a una organización política-administrativa común llamada Federación, en la que cada uno de ellos cuenta con un ámbito competencial y límites señalados por la Constitución, los cuales se encuentran en una interdependencia recíproca que produce continuamente tensiones políticas, financieras, hacendarias y sociales debido a la distribución de competencias vigentes, a la relación cotidiana, a su cultura y a su historia.

Para algunos académicos el sistema federal es un mecanismo de gobierno que sirve para resolver problemas entre distintas regiones, dado que obliga por mandato constitucional a todos sus estados-miembros a

utilizar los mecanismos que la misma Constitución política federal establece para dirimir las controversias, haciendo respetar los principios de la supremacía constitucional y el de legalidad, y ante la eventualidad de que sean violados, de ser el caso, las partes podrán hacer valer sus derechos ante los tribunales correspondientes.

En nuestro país la primera Constitución federal fue la de 1824, cuya antesala fue el Acta Constitutiva que no duró mucho, ya que vendrían después nuevos y renovados esfuerzos del centralismo con las llamadas “siete leyes constitucionales” de 1836 de corte eminentemente centralista; más tarde tuvimos un intento por restablecer el régimen federal hecho por el Congreso Constituyente de 1842, que fracasó, para luego encontrarnos con las Bases Orgánicas, nuevamente con fuertes tendencias centralistas, en el año de 1843; a los cuatro años siguientes, con el Acta de Reforma, vuelve a la vida el federalismo, pero llegado el año 1853, cuando se expiden las Bases para la Administración de la República, el país vuelve a retroceder; la lucha de federalistas y centralistas entre los años 1821 y 1854, y la revolución de Ayutla, un año más tarde, terminan con el triunfo de la corriente liberal, consagrando el régimen federal en la Constitución reformista de 1857.

Puede decirse que el federalismo se afianzó en la Constitución de 1857, mas no su aplicación en los años por venir, pues sobrevendrían el imperio de Maximiliano y la dictadura de Porfirio Díaz, quien arrinconó el federalismo y cuyos años de gobernante se caracterizaron, en la práctica, como un régimen extremadamente centralista; tendría que venir la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917 para acabar con la dictadura unipersonal y con el centralismo decimonónico.

Con la Constitución de 1917, de gran relevancia política y social para nuestro país, se consagraron anhelos históricos del pueblo porque se elevó a rango constitucional la justicia social, así como la conquista de la libertad y la democracia.

Con la forma del Estado federal que se establece en su artículo 40 con el título “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”, las entidades federativas han resultado considerablemente debilitadas en la práctica política debido nuevamente a la presencia del poder central y del fuerte control que ejerció por más de 70 años un régimen político caracterizado por la existencia de un partido hegemónico con nula o escasa tolerancia a la oposición o a la disidencia, mucho menos a la existencia de verdaderos estados a los que se les reconociera su autonomía y libertad dentro del ámbito de la federación.

Un elemento de este sometimiento se demuestra con las competencias de las entidades federadas que se encuentran limitadas por la Constitución federal, pues en sus particulares no pueden contemplar elementos o principios originales, y en buena parte de ellas se reproducen los que enarbola aquélla, acentuando la impresión de que más que tratarse de un Estado federal, es un Estado de tipo unitario.

Por lo demás, existe un dato muy relevante en esta situación que se desprende del mismo artículo 40 cuya función principal es la de establecer el Estado federal, sin embargo,

al estudiar la distribución de competencias de manera vertical entre el poder público central y las entidades federativas [...] se da uno cuenta que la propia Constitución ha tergiversado el verdadero espíritu del Estado federal, ya que la

auténtica distribución debería ser en forma horizontal, en el entendido de que ningún orden jurídico de esta forma de Estado tiene superioridad sobre el otro, desde el punto de vista estrictamente jurídico.¹

Ahora bien, el sistema de competencias residuales que establece el artículo 124 está basado en el supuesto de que las entidades federativas cedieron facultades expresas al poder central, reservándose para sí mismas todas aquellas que no consintieron dejarle, lo que tiene un vicio de origen, ya que el llamado “pacto federal” no fue consentido, mucho menos la delegación de facultades, pues la forma de gobierno federal les fue impuesta desde el centro.

Este artículo fue tomado por nuestra Constitución de 1857 de la enmienda X de la carta norteamericana, inclusive, con la misma redacción aparecía en el Proyecto de Reformas presentado por Carranza al Constituyente de Querétaro, sólo que con el número 123.²

De ahí las incongruencias de los preceptos constitucionales con la realidad que se desprende de la vida política de la sociedad a la que se dirigen; ahí radica la validez de sus normas y la viabilidad de su aplicación, que son reflejo del sentir y del actuar de la sociedad que busca participar en las decisiones fundamentales.

La distribución de competencias entre los órdenes de gobierno que integran el sistema federal mexicano es tan incongruente, que la asunción de las materias y la vida constitucional de nuestro país han caído bajo el

¹ Leonel Alejandro Armenta López, *La forma federal de Estado*, UNAM, México, 1996, p. 111.

² *Ibid.*, pp. 112-113.

dominio y la competencia no de la Federación, sino de un auténtico poder central. Por ello es que se ha pretendido descentralizar funciones o definir ámbitos de concurrencia y transferir recursos a los estados, pero las tareas y actividades estatales han seguido avanzando a favor del poder central federal.

A mediados de la década de los setenta, se dieron los primeros pasos administrativos, más que institucionales y políticos, para tratar de aminorar la tendencia centralista y reactivar el federalismo:

Se crearon primero, los Comités Promotores del Desarrollo de los Estados (Coprodes), organismos que definían y coordinaban la colaboración de los estados en las tareas emprendidas por el gobierno federal. Más tarde, en 1980, se introdujo, por un lado, el Convenio único de Coordinación, instrumento jurídico que formalizaba las relaciones intergubernamentales en el marco de las políticas de desarrollo de los estados y, por el otro, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), instrumento de coordinación intergubernamental orientado a promover el uso racional y la distribución equitativa de los recursos públicos en toda la nación.³

Ante los nuevos retos del entorno económico que nuestro país enfrentó en 1982, se necesitó fortalecer la capacidad económica, administrativa y política de los estados y municipios. En ese sentido, se aprobó una reforma constitucional al artículo 115 que redefinió el papel del municipio en la determinación de sus fuentes de ingreso, la enumeración de los servicios públi-

³ Luis F. Aguilar Villanueva, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Colegio de México y FCE, 1996, p. 110.

cos a su cargo así como el reconocimiento explícito de su autonomía; por otro lado, se le dio participación en el Sistema Nacional de Planeación y la obligación de gobernar según el PND.

En los años siguientes, durante la década de los ochenta, los Coprodes y el CUC se transformaron en Comités para la Planeación del Desarrollo de los Estados (Coplades) y en el Convenio Único de Desarrollo (CUD), como los nuevos mecanismos institucionales y administrativos para mejorar la cooperación intergubernamental en las tareas del desarrollo. También en la década de los ochenta se impulsaron, sin gran éxito, los procesos de descentralización educativa y de salud.⁴

Ante la necesidad de dejar el viejo régimen y de llegar a otro, en el marco de la compleja transición a la democracia que vive nuestro país, se ha sostenido que la reforma del sistema federal es imprescindible para alcanzarla finalmente. Que la participación de los estados y municipios en la reforma del Estado y en la construcción de la gobernabilidad democrática es el paso siguiente para redefinir y fortalecer un verdadero federalismo democrático.

En el camino de las dos últimas legislaturas en la materia de reforma del sistema federal mexicano encontramos, por un lado, una agenda de temas pendientes de gran importancia para nuestro sistema político y constitucional en su conjunto y, por otro, un listado de avances que se limitan prácticamente a lo alcanzado por la última reforma aprobada en 1999 por el Constituyente Permanente.

⁴ *Ibid.*, p. 111.

Convención Nacional Hacendaria

Ante el fracaso de la Convención Nacional Hacendaria convocada del 5 de febrero al 31 de julio de 2004, se pretendió integrar en la Constitución nuevas normas que dieran las bases de distribución que corresponde a cada ámbito de gobierno de la Hacienda Pública: sus competencias, recursos, fuentes impositivas, responsabilidades de gasto, modalidades de acceso al crédito y la deuda, fijar las bases constitucionales de la Coordinación Hacendaria Intergubernamental, otorgamiento de potestades tributarias a los estados y municipios, establecer normas que permitan transparentar el origen y destino de los recursos públicos así como optimizar el uso de los mismos, y la rendición de cuentas de los diferentes órdenes de gobierno ante la ciudadanía.

Equilibrio entre Federación y municipios

A lo largo de la historia del debate legislativo federal, se ha insistido y utilizado el concepto de *autonomía municipal*, que no está todavía integrado en nuestra Constitución. Es decir, una vez que al municipio se le reconozca como entidad gubernamental que ejerce soberanía, requerirá de los instrumentos que le permitan ejercer nuevas atribuciones, sin interferencia de los poderes estatales o federales y en beneficio de la comunidad municipal. Para ello es necesario reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de fortalecer al municipio.

Principio de rendición de cuentas y participación ciudadana

El uso de los recursos públicos debe transparentarse con el fin de que su utilización se haga conforme a lo autorizado en los presupuestos federal y locales, que haya concordancia entre el origen y destino de todas las partidas presupuestales y que a su vez se haga partícipe a la ciudadanía de un sistema en el que rindan cuentas periódicamente como parte de un verdadero ejercicio democrático.

Reforma de la cláusula residual contenida en el artículo 124 constitucional

Al sostener que tiene un vicio de origen, como lo hicimos líneas arriba, las entidades federativas cedieron facultades expresas al poder central, reservándose para sí mismas todas aquellas que no consintieron dejarle; la Federación debe ahora consentir cederle un conjunto de nuevas facultades que le permitan a los estados-miembros tener acceso a un nuevo nivel de desarrollo, contando con atribuciones políticas y administrativas.

Fortalecer la Hacienda Pública municipal

Es necesario reconocer una serie de potestades tributarias expresas, así como también la posibilidad de poder acceder a fuentes de ingresos y contribuciones a su favor, como son los derechos de alumbrado público, con el fin de fortalecer sus propias finanzas.

Ampliación del periodo de gestión de las autoridades municipales y/o reelección de los presidentes municipales

Existe un falso debate y un grave desconocimiento sobre el tema de la reelección y, sobre todo, una enorme confusión inducida por quienes tratan de manejar indistintamente la reelección ejecutiva y la legislativa, que de ninguna manera son iguales y cuya historia ha corrido por caminos diferentes. Debemos tener claro que la lucha revolucionaria que se emprendió en 1910 fue en contra de la reelección del presidente de la república, como sucedió con Santa Anna y Porfirio Díaz, no de los legisladores, a quienes la Constitución de 1917 sí les permitía reelegirse. Fue hasta 1928 que desaparece, como resultado de una respuesta política al asesinato de Álvaro Obregón, de la creación del PNR y de la concentración del poder en la persona del caudillo y eventualmente en el Presidente. Como parte de ese mismo conjunto de cambios, los municipios de la ciudad de México se convierten en organismos delegados del gobierno central de la ciudad.

Elección por planilla separada del presidente municipal y del cabildo

Esta propuesta permitiría que se conociera con precisión la representatividad de cada uno de ellos, ya que hasta ahora el cabildo ha sido un apéndice de la presidencia municipal. De esta manera, a cada uno de los miembros del cabildo se le daría un peso específico real en la toma de decisiones y se contribuiría a consolidar su autonomía como un órgano democrático.

Éstos son sólo algunos temas de la larga y prolífica lista de pendientes y propuestas sobre la agenda del federalismo, sin embargo, ante la poca capacidad para llegar a acuerdos de fondo en la presente Legislatura, no ha sido posible lograr una reforma a fondo que equilibre el poder público entre los tres órdenes de gobierno, y, sobre todo, no solamente que distribuya el poder entre la federación y los estados, sino también entre éstos y los municipios. La reforma que se aprobará en los próximos días no puede ser motivo de satisfacción, sólo será una reforma más, con un contenido cosmético y superficial; esperaremos tiempos mejores para nuestro federalismo.

Los estudios de descentralización de las políticas sociales: una revisión sobre el estado actual de estos temas

Alejandro Navarro Arredondo

Introducción

La descentralización forma parte de las actividades gubernamentales de muchos países como componente principal de sus procesos de reforma institucional. En términos generales, la descentralización tiene que ver con la transferencia de funciones y recursos del ámbito central hacia los ámbitos locales de gobierno. Sin embargo, la descentralización también se asocia a la transferencia de la toma de decisiones y recursos desde los cuerpos gubernamentales hacia la sociedad civil. Por lo anterior, se considera necesario profundizar en el análisis de las formas a través de las cuales los gobiernos llevan a cabo sus procesos de descentralización.

Este artículo pretende ser una contribución en esa dirección. Su objetivo es presentar los principales enfoques y conceptos actuales acerca de la descentralización. Se hace énfasis en la revisión de la producción intelectual para analizar los efectos de la descentralización sobre las políticas sociales. Dicha tarea se realizó

fundamentalmente a partir de la consulta de fuentes bibliográficas y del estudio de los trabajos realizados por distintas entidades académicas. Finalmente, complementan el marco conceptual y teórico algunos artículos que sobre el tema han sido publicados en revistas o foros especializados.¹

Consideraciones teóricas e históricas en torno a la descentralización

Durante los ochenta diversos gobiernos alrededor del mundo empezaron a incluir a la descentralización como parte de sus agendas de reforma del Estado.² Gracias a esta decisión se comenzaron a gestar medidas para la desconcentración de la administración pública y para el fortalecimiento de los gobiernos locales a través de la devolución de varias funciones previamente confiadas al gobierno central. Asimismo, se reconoció el importante papel que estaban cumpliendo las organizaciones no gubernamentales en la prestación de servicios sociales y se comenzaron a diseñar maneras de asociarlas a los esfuerzos de desarrollo local de una manera coordinada, todo ello en el marco de las políticas nacionales de descentralización.

Gracias a la descentralización, para finales del siglo xx se formó una tendencia a nivel mundial que marca-

¹ Se advierte al lector que esta revisión de la literatura forma parte de una línea sistemática y permanente de investigación que lleva a cabo el autor sobre los procesos de descentralización de la política social y que más adelante concretará en un estudio comparativo de casos.

² Diana Conyers, "Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration?", *Public Administration and Development*, vol. 3, núm. 2, 1983, pp. 97-109.

ba un nuevo rumbo en las políticas de desarrollo económico y social. Esta tendencia estuvo inspirada esencialmente en los procesos de descentralización.³ De hecho, cerca del 60% de los países en vías de desarrollo, todos con configuraciones políticas muy distintas, llevaba a cabo alguna forma de proceso descentralizador.⁴

Definiendo descentralización

Según la literatura revisada, la *descentralización* se refiere a reformas políticas y administrativas que transfieren funciones, responsabilidades, recursos y autonomía política y fiscal a capas inferiores del Estado (por ejemplo, gobiernos estatales o municipales). En este sentido, diversos autores definen a la *descentralización* como el acto por el cual el gobierno central cede formalmente poderes y recursos a los agentes de niveles más bajos en una jerarquía político-administrativa y territorial.⁵

Sin embargo, otros autores señalan que la *descentralización* también se entiende como el proceso mediante el cual el Estado puede transferir funciones y responsabilidades a instituciones cuasiestatales o pri-

³ Richard Crook y Manor James, *Democratic Decentralization*, documento de trabajo del Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, Washington, D.C., 2000, pp. 1-14.

⁴ *Idem*.

⁵ Philip Mawhood, *Local Government in the Third World*, John Wiley, Chichester, Inglaterra, 1983; Brian Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, George Allen, Londres, 1985; Paul Smoke, *Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice*, documento de trabajo elaborado para el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Ginebra, 2001.

vadas.⁶ Bajo esta perspectiva, la descentralización está ligada a nuevas formas de participación e interacción del sector público con organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos comunitarios y empresas privadas.⁷

La literatura examinada señala que las reformas descentralizadoras impactan en las relaciones de tres grupos de actores principales: el sector público, el sector privado y el sector social (o de las organizaciones de la sociedad civil). Dentro del sector público, la descentralización centra su atención en los procesos de la toma de decisiones y asignación de recursos o responsabilidades entre los diferentes ámbitos del gobierno. Se reconocen normalmente cinco ámbitos de gobierno:

1. El internacional, compuesto por organismos internacionales gobernados mediante acuerdos entre los países.
2. El nacional, es decir, el gobierno central en el caso de Estados unitarios o el gobierno federal en los sistemas federales.
3. El regional, que se refiere a los estados en los sistemas federales y a las regiones o provincias en los Estados unitarios.

⁶ Dennis Rondinelli, "What is Decentralization?", en Banco Mundial, *Decentralization Briefing Notes*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2002; Melissa MacLean, *Developing a Research Agenda on the Gender Dimensions of Decentralization*, documento de trabajo elaborado para el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, 2003.

⁷ Charles Reilly, *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, Lynne Rienner, Colorado, Estados Unidos, 1995; Robertson Work, *The Role of Participation and Partnership in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 1999.

4. El local o municipal, según sean países unitarios o federales.
5. El submunicipal, que puede comprender a las comunidades, colonias, pueblos o condados.

Además de la administración pública (federal, estatal o municipal), las entidades privadas y las organizaciones de la sociedad civil (osc) también están involucradas en los procesos de descentralización. Las instituciones privadas y sociales comprenden conjuntos de personas organizadas alrededor de intereses comunes y pueden operar en el ámbito más bajo de las comunidades, o bien reunirse en federaciones u organizaciones.

Atendiendo a las relaciones que pueden surgir entre los diferentes ámbitos de gobierno o a las relaciones entre los sectores público, privado y social, el proceso descentralizador involucra diferentes dinámicas entre la administración central y los gobiernos locales y/o las organizaciones a las cuales se hace la transferencia de responsabilidades y recursos. La naturaleza de estas relaciones y los objetivos de la transferencia determinan la forma de descentralización. En virtud de lo anterior, Dennis Rondinelli distingue los siguientes tipos y subtipos de descentralización:⁸

- *Descentralización política* (también llamada *descentralización democrática*). Esta forma de descentralización busca dar a los ciudadanos y sus representantes locales más posibilidades de incidir en el proceso de políticas públicas a través, por ejemplo, de la transferencia de derechos para aumentar sus facultades en la toma de deci-

⁸ Rondinelli, "What is...", *op. cit.*

siones o en la implementación de programas públicos.

- *Descentralización administrativa.* Implica transferencias de atribuciones y recursos de las agencias centrales a las agencias locales y sitúa a los tomadores de decisiones gubernamentales más cerca de la gente que sirven. A su vez, se reconocen los siguientes subtipos dentro de la descentralización administrativa:
 - *Desconcentración.* Esta forma de descentralización tiene el objetivo de mejorar la eficiencia productiva de la administración. Esto puede ser logrado mediante la introducción de cambios administrativos y culturales dentro de las estructuras existentes, desplazando la autoridad para la toma de decisiones y los recursos de las oficinas centrales a los funcionarios de las unidades locales.
 - *Delegación.* Mediante esta variante la responsabilidad y los recursos para la ejecución de tareas específicas y la prestación de ciertos servicios se transfieren a un organismo público, una empresa del Estado, una empresa privada o una ONG mediante la suscripción de un contrato que puede otorgar cierta autonomía en la interpretación de las tareas asignadas.
 - *Devolución.* Si el objetivo fundamental es mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, con el objetivo en segunda prioridad de mejorar la eficiencia productiva, la mejor solución puede ser *devolver* a los gobiernos locales la facultad de encargarse de los servicios públicos. Los gobiernos locales a

los cuales se devuelve la autoridad y los recursos adquieren la facultad de decidir respecto a la determinación de sus propias normas, metas y objetivos.

- *Descentralización fiscal.* Esta variante se refiere a cómo la responsabilidad de gastos y asignaciones se distribuye a través de los distintos niveles de un sistema descentralizado. Con esta forma de descentralización se busca aumentar la capacidad de generar mayor coparticipación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales o aumentar la capacidad de generar nuevos recursos a partir de ceder los derechos para que se cobren ciertos impuestos a nivel local que antes pertenecían al gobierno central.
- *Descentralización económica.* Consiste en transferir el proceso de asignación de diferentes factores e insumos de producción, de instancias político-administrativas hacia mecanismos de mercado. Aquí se distinguen dos subtipos de descentralización:
 - *Coparticipación* (asociación con las osc). Esta forma de descentralización se lleva a cabo cuando se tiene como objetivos mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos y aumentar el grado de descentralización. Lo anterior se realiza a través de la transferencia de la responsabilidad de planificación y prestación de servicios a las osc.
 - *Privatización.* Si el gobierno central está dispuesto a abandonar su intervención en la formulación y el control de las políticas, puede

transferir la propiedad o el control de los recursos del servicio público al sector privado. En este caso, la descentralización toma la forma de privatización. Normalmente la privatización también implica que los servicios se asignen a través de mecanismos del mercado.

En la práctica, los varios tipos y subtipos de descentralización no son tan fáciles de distinguir como lo sugieren sus definiciones. En la vida real se producen combinaciones de forma concurrente. Para algunos autores la implementación de estas formas de descentralización plantea una cantidad enorme de preguntas, tales como: ¿por qué surgen los procesos de descentralización?, ¿cuál es la mejor forma de descentralización?, ¿cuáles servicios o sectores deberían descentralizarse y cuáles funcionan mejor con control central?, entre otras.⁹

Descentralización de las políticas sociales

Tratando de responder a algunas de estas preguntas, Fernando Mejía analizó los procesos de descentralización en el ámbito latinoamericano. Entre sus conclusiones señala que la descentralización es un medio para profundizar y perfeccionar la democracia, contribuir a la participación ciudadana, disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública.¹⁰

⁹ Jean Paul Faguet, “Does Decentralisation Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia”, *Journal of Public Economics*, vol. 88, 2004, pp. 867-893; James Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Banco Mundial, Washington D.C., 1999.

¹⁰ Fernando Mejía Botero, *La autonomía local y sus determinantes*

De acuerdo con este autor, las reformas descentralizadoras que han tenido lugar en América Latina están vinculadas a la adopción de un nuevo modelo de gestión. Un modelo que modifica el carácter y la estructura del Estado con una exigencia hacia la eficiencia y a la democratización.¹¹

Otro autor tiene una opinión más o menos en el mismo sentido. Mosley señala que el modelo de sustitución de importaciones que caracterizó a las economías latinoamericanas antes de la década de los ochenta fue reemplazado por uno basado en la competitividad internacional. Por esta razón, y a raíz de la crisis de financiamiento externo que afectó a la mayoría de los países latinoamericanos, los equilibrios macroeconómicos y los procesos de descentralización se incorporaron como componentes centrales de las agendas de reforma del Estado, muchas veces a sugerencia de los organismos financieros internacionales.¹²

Desde una perspectiva “gerencialista”, estas reformas implicaron cambios en el rol del Estado, y en su

en América Latina: comparación de los procesos de descentralización hacia el municipio en Colombia y México, FLACSO, México, 2002, pp. 32-48.

¹¹ En el contexto latinoamericano existen varios autores que coinciden con esta visión “gerencialista” de los procesos de descentralización. Uno de estos autores es Allan Brewer Carías, quien señala a la descentralización como un producto de la democratización y a la vez como un instrumento para perfeccionar la democracia y asegurar la sobrevivencia del sistema político. Allan Brewer Carías, “Consideraciones sobre la descentralización administrativa, la descentralización política y la participación democrática”, Conferencia dictada en el Segundo Congreso Nacional de Derecho Administrativo, *El derecho administrativo como instrumento para mejorar la calidad de vida*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, Lima, 27 al 29 de abril de 2006.

¹² Peter Mosley, *Aid and Power: The World Bank and Policy-adjusted Lending*, Routledge, Nueva York, 1991, p. 26.

estructura y tamaño. El paradigma del Estado cambió de uno de bienestar –que se responsabilizaba directamente por la integración social y nacional– a uno que asegure las oportunidades de desarrollo a través de mecanismos de mercado. La modernización, la descentralización y la democratización se convirtieron en procesos clave de este cambio de paradigma.¹³

Es necesario señalar que la literatura sobre descentralización en América Latina se caracteriza por una predominancia de la perspectiva gerencialista, que hace énfasis en el análisis y estudio de nuevas tendencias en la administración pública y de la revalorización de la democracia como sistema político. En este sentido, las reglas del mercado aplicadas al sector público y los procesos electorales se asumen como los determinantes de diversas investigaciones sobre la temática.¹⁴

¹³ Dentro de la teoría de la administración pública, la *nueva gerencia pública*, inspirada en el posburocratismo, ve en el proceso de descentralización un componente de renovación para la administración pública a escala mundial, para convertirla en más eficiente, de mayor calidad e inspirada en la planeación estratégica. *Cfr.* David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company, Nueva York, 1992. Esta vertiente gerencialista define la descentralización como una tendencia instrumental para la liberación de potencia gerencial en las administraciones públicas tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo. En América Latina esta perspectiva relaciona la reforma del Estado, la gobernabilidad democrática y la gestión descentralizada como una serie de elementos de reorientación administrativa del estado nacional. *Cfr.* Stephen Haggard, “La reforma del Estado en América Latina”, revista del CLAD *Reforma y Democracia*, núm. 11, junio de 1998.

¹⁴ Para el caso mexicano, sobre estas temáticas se han publicado varios libros y artículos; a continuación se enuncian algunos de ellos: Enrique Cabrero (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México, 1996; Alberto Díaz Cayeros, *Supervivencia política y distribución de recursos en el siste-*

Sin embargo, existe un punto de vista diferente acerca del surgimiento de los procesos de descentralización, al menos para el caso de las políticas sociales. De acuerdo con Jacint Jordana y Ricard Gomá, las políticas públicas que más intensamente han experimentado cambios sustantivos derivados de la descentralización han sido las políticas sociales, entendiendo de forma amplia a éstas como la educación, el empleo, la salud, la vivienda, la protección social, la lucha contra la pobreza y la exclusión.¹⁵ No obstante, son pocos los estudios que se han realizado para analizar el cruce entre la descentralización y los procesos de reforma de la política social.¹⁶

ma federal mexicano, El Colegio de México, México, 1997; Tonatiuh Guillén, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa/El Colegio de la Frontera Norte, México, 1996. Consultar también: Alfonso Lujambio, *Federalismo y Congreso*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998; Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México A.C., México, 1986; Victoria Rodríguez, *La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

¹⁵ Jacint Jordana y Ricard Gomá, "Introducción: democracia, descentralización y política social", en Ricard Gomá y Jordana Jacint (coords.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2004, p. 17.

¹⁶ De hecho la mayoría de los estudios realizados sobre la descentralización de la política social se han concentrado en la descentralización del sector salud y de educación; a continuación se refieren algunos de estos trabajos para el caso mexicano: sobre el sector salud, Myriam Cardozo, "Análisis de la descentralización en el sector salud", en Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas de descentralización en México, 1983-1993. Logros y desencantos*, CIDE, 1998; Miguel de la Madrid, *La descentralización de servicios de salud. El caso de México*, Porrúa, México, 1988; sobre el sector educación: Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México*, El Colegio de México, México, 1998; María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, 1999; y Carlos Ornelas, "La descentralización de la educación en

En el caso latinoamericano, esta nueva perspectiva encuentra algunos de sus principales exponentes en la figura de Rolando Franco. Este autor indica que el cruzamiento de los procesos de descentralización con los procesos de reforma institucional de la política social le han asignado a la política social la función de crear los prerequisites del crecimiento económico. Por esta razón, el Estado interventor es reemplazado por un Estado subsidiario, que tiende a concentrarse en las funciones de regulación y diseño de las políticas públicas, dejando a los sectores social y privado un mayor espacio para la provisión de servicios sociales. Asimismo, gracias a la descentralización, han adquirido mayor importancia los criterios de focalización y eficiencia en el uso de los recursos. Este proceso ha sido visto como un cambio de paradigma de política social, relacionado a un cambio en el modelo de desarrollo.¹⁷

Tratando de apuntalar esta nueva corriente teórica acerca de la descentralización, Jordana y Gomá proponen cuatro factores explicativos a dicho cambio de paradigma en la política social:

1. La descentralización de la política social toma la forma de descentralización política, lo que posibilita la ruptura del monopolio central en la elaboración de políticas sociales.
2. La descentralización de la política social está enraizada en un proceso más amplio de rearticulación de las relaciones entre Estado y mercado.

México. El federalismo difícil”, en Cabrero (coord.), *Las políticas de descentralización...*, op. cit.

¹⁷ Rolando Franco, “Descentralización, participación y competencia en la gestión social”, en Gomá y Jacint (coords.), *Descentralización y políticas sociales...*, op. cit., pp. 29-35.

3. La descentralización de la política social está vinculada con nuevas formas de gestión pública (focalización, orientación a resultados, rendición de cuentas, etcétera).
4. La descentralización de la política social se encuentra fuertemente influida por procesos de apertura a sistemas de gobernanza más pluralistas.¹⁸

Es así que desde Europa se comenzó a gestar esta nueva propuesta para explicar el cambio de paradigma en la política social derivado del cruzamiento de los procesos de descentralización con los procesos de reforma del Estado de bienestar. De acuerdo con Antoni Castells, el pacto social originario del Estado del bienestar, era un pacto omnicompreensivo y global, centralizado de alguna forma, que se basaba en una homogeneidad de clases sociales, que hoy en día ha experimentado grandes cambios. La fragmentación (o división) social que actualmente se vive en muchos países es mucho más compleja, por lo que existe una multipolaridad de pactos sociales que favorecen los procesos de descentralización de la política social.¹⁹

En el mismo sentido, Joan Subirats y Ricard Gomá señalan que esta lógica de fragmentación social supone, de forma muy esquemática, el surgimiento de una sociedad con multiplicidad de ejes de desigualdad y pobreza. Todo ello se transmite al ámbito político por medio de dos factores principales: la reestructuración

¹⁸ Jordana y Gomá, "Introducción: democracia, descentralización...", *op. cit.*, p. 19.

¹⁹ Antoni Castells, *La descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar*, documento de trabajo 2001/3 del Instituto de Economía de Barcelona, España, 2001.

de la política social y la emergencia de un espacio político de acción contra la exclusión social.²⁰

Ahora bien, la reestructuración de la política social está fundamentalmente encaminada en tres direcciones: 1. reforzar las políticas activas de ocupación; 2. fomentar las políticas educativas y de formación continua; y 3. potenciar los servicios de atención a la familia. Castells advierte que estas tres direcciones que toma la política social se concretan en servicios públicos para los cuales los gobiernos locales se encuentran especialmente bien emplazados. En virtud de lo anterior, los procesos de descentralización de la política social necesariamente contemplan al menos la transferencia de algunas de estas funciones hacia los municipios.²¹

Gracias a la realización de varios estudios de caso, algunos autores sugieren que el cambio de paradigma de la política social en América Latina supone una nueva serie de responsabilidades y tareas para los municipios, mismas que han ido evolucionando desde el cumplimiento de funciones sólo asistenciales, hasta el desempeño de funciones promocionales o desarrollo de estrategias.²²

De acuerdo con Rodríguez *et al.*, se pueden distinguir los siguientes tipos de funciones de los municipios en el ámbito de las políticas sociales:

²⁰ Joan Subirats y Ricard Gomá, “Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea”, *Reforma y Democracia.*, núm. 17, junio de 2000, p. 5.

²¹ Castells, *La descentralización de las políticas...*, *op. cit.*, p. 5.

²² Alfredo Rodríguez *et al.*, *Descentralización: un lugar para la innovación y el aprendizaje. La descentralización, las políticas sociales y el municipio. Los casos de Chile y Bolivia*, documento de trabajo elaborado para el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, 1999.

1. Asistencial: los municipios administran y otorgan los subsidios estatales básicos, tales como los de salud, educación o vivienda, entre otros.
2. Promocional: los municipios promueven la organización de la demanda y administran el financiamiento y la ejecución de proyectos de infraestructura social.
3. Desarrollo: los municipios coordinan y articulan la oferta del Estado central con las necesidades de grupos vulnerables.²³

En este tránsito desde la función asistencial a la de promoción y de desarrollo, las responsabilidades asignadas a los funcionarios municipales aumentan y se complejizan. Pasan de ser meros administradores de transferencias estatales, a detectores de demanda, gestores de proyectos, e implementadores de estrategias.

La idea que subyace en estas últimas afirmaciones es que ciertos problemas sociales, como la pobreza y la exclusión social, son tan complejos y diversos que los gobiernos centrales se ven imposibilitados para hacerse cargo de ellos. En razón de lo anterior, la respuesta a estos problemas surge necesariamente de parte de los gobiernos locales, no tanto por convicción, sino porque al encontrarse tan cerca de la ciudadanía, son los primeros en enfrentar las consecuencias derivadas del rezago en la solución de estos problemas.

²³ *Idem.*

Descentralización y estrategias de reducción de la pobreza

Otro de los argumentos principales que sustentan los procesos de descentralización de la política social se refiere a que se agiliza la identificación de mejores soluciones para los problemas sociales. Sin duda, la pobreza se encuentra entre los problemas más apremiantes que enfrentan nuestras sociedades actuales. Por ese motivo, la descentralización de la gestión de la política social es presentada a veces como estrategia útil para el alivio de la pobreza, tanto en términos de participación como de prestación efectiva de servicios. Los principios de participación²⁴ y prestación efectiva²⁵ apuntalan la premisa de que permitir que la gente exprese sus necesidades y preferencias puede mejorar la prestación local de servicios y hacer más apropiados, efectivos e inclusivos los esfuerzos de desarrollo local y de reducción de la pobreza.

Emanuela Galasso y Martin Ravallion opinan que la descentralización de programas antipobreza al nivel de la comunidad se ha vuelto un proceso recurrente. Esta tendencia radica en que el gobierno central delega a los actores locales (gubernamentales o no gubernamentales) la tarea de elegir a los beneficiarios de los programas antipobreza, sobre todo porque éstos cuentan con mayor información, a diferencia de los gobier-

²⁴ Harry Blair, "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries", *World Development*, núm. 28, vol. 1, 2000, pp. 21-39.

²⁵ Osmani Siddiq, *Participatory Governance. People's Empowerment and Poverty Reduction*, documento elaborado para la séptima conferencia de la División de Desarrollo Social y Eliminación de la Pobreza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Nueva York, 2000. Disponible en Internet: www.kimpraswil.go.id/

nos centrales, sobre quién es realmente pobre. Otra razón a favor de la descentralización radica en que las instituciones locales tienden a ser más responsables (en el sentido de rendir cuentas mejor que los gobiernos centrales) ante los beneficiarios de los programas.²⁶

Sin embargo, en América Latina parece ser que la moda de la descentralización de los programas anti-pobreza no es tan recurrente. Ignacia Fernández refiere que a pesar de que el discurso sobre la reforma del Estado en América Latina menciona entre sus pilares la descentralización de la política social, existen grandes diferencias entre la descentralización que se produce de los servicios de educación y salud y la descentralización de las políticas antipobreza. Estas últimas, a diferencia del sector salud y de educación, no forman parte explícita de la agenda descentralizadora en los países latinoamericanos.²⁷

Esta autora señala que las razones detrás de la poca atención que recibe la descentralización de las políticas antipobreza radican en que éstas son consideradas como *programas* de desarrollo social, con un enfoque asistencial y focalizado. Mientras tanto, las *políticas* sectoriales de educación, salud, e incluso vivienda, empleo y seguridad social han sido y seguirán siendo el núcleo central de la política social, que se asocia con el fortalecimiento del capital humano, la provisión de

²⁶ Emanuela Galasso y Martin Ravallion, *Decentralized Targeting of an Anti-Poverty Program*, documento de trabajo elaborado para Grupo de Investigaciones sobre Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C., 2001.

²⁷ Ignacia Fernández, *Los procesos de descentralización y las políticas y programas de reducción de la pobreza*, documento presentado en el Décimo Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005.

servicios básicos y la igualdad de oportunidades. Por lo anterior, las *políticas* sectoriales de educación y salud tienen alta sensibilidad política, cubren ámbitos de mayor interés en la vida de las personas y son abordadas como temas trascendentales de la agenda nacional.

Además, estas políticas sectoriales absorben la mayor parte de los recursos del gasto social y tienen su propio diseño institucional, generalmente bajo la forma de una Secretaría de Estado. Esta coherencia o uniformidad institucional permite, llegado el momento, descentralizar con menor dificultad infraestructura, personal y atribuciones a los gobiernos locales.

A diferencia de las políticas sectoriales, las políticas antipobreza residen en alguna dependencia o un conjunto de ellas en forma temporal, ya que los programas sociales en que se traducen estas políticas abordan temáticas relacionadas con distintas vulnerabilidades sociales, económicas, territoriales, étnicas y de género, entre otras. Algunas de ellas operan como programas focalizados con particulares diseños metodológicos y organizacionales. El ejemplo más claro para el caso mexicano se sitúa en el Programa Oportunidades.

De acuerdo con Fernández, el componente descentralizado de estos programas tiene relación con su instalación en el nivel local y los actores y dinámicas que se expanden en los gobiernos locales como consecuencia de su ejecución y de los recursos que hacen llegar.²⁸ Sin embargo, otro autor considera que el Programa Oportunidades, al ser una transferencia directa de subsidios a familias en situación de pobreza, es un programa que “renuncia a una descentralización y a la creación de un gobierno multinivel buscando más bien construir

²⁸ *Ibidem*, p. 2.

un programa dirigido a distancia pero desde el centro, con una focalización máxima” hacia el individuo.²⁹

A diferencia del Programa Oportunidades, Cabrero sugiere que las políticas de lucha contra la pobreza que se derivan de la aplicación del Ramo 33 se descentralizaron de forma menos condicionada, abriendo espacios reales de decisión a los gobiernos locales. Sin embargo, el Ramo 33 observa un problema que consiste en la dispersión de sus efectos, por lo que se pierde en ocasiones el “foco de atención sobre los grupos más necesitados”.³⁰

Al respecto, Katya Rodríguez señala que la descentralización de los recursos del Ramo 33 sitúa a los municipios en un gran dilema: “realizar las obras de acuerdo con las decisiones de la ciudadanía beneficiada o aplicar los recursos de acuerdo con las prioridades de desarrollo del municipio a más largo plazo”.³¹ El dilema al que hace referencia la autora proviene de los candados que se establecieron en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) para la asignación del Ramo 33. La LCF obliga a los municipios a que los recursos sean decididos conjuntamente con la ciudadanía a través de la constitución de comités comunitarios. Esta dinámica genera que muchas veces las prioridades que estable-

²⁹ Enrique Cabrero, “Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales. ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México”, en Gomá y Jacint (coords.), *Descentralización y políticas sociales...*, *op. cit.*, p. 169.

³⁰ *Idem.*

³¹ Katya Rodríguez, *La descentralización del gasto social destinado a la construcción de infraestructura básica y su repercusión en la gestión municipal en México*, documento presentado en el foro “Gobiernos locales: el futuro político de México”, organizado por la Red de Investigadores en Gobiernos Locales, IGLOM, Guadalajara, México, septiembre de 1999.

ce la comunidad sean contrarias a las necesidades más apremiantes en relación con los programas de superación de la pobreza.

Conclusiones

El hecho de que se puedan distinguir variadas formas o tipos de descentralización y sus respectivos efectos sobre la política social no es una casualidad teórica. Esta situación nos indica que, independiente de las causas y consecuencias que hayan motivado la descentralización de la política social, y particularmente la descentralización de las políticas antipobreza, las investigaciones actuales coinciden en que es un proceso con un carácter poco homogéneo. Los resultados de la descentralización parecieran diferenciarse en virtud del contexto histórico, socioeconómico y político que les toca enfrentar.

Asimismo, parece haber cierta evidencia de que los contrastes identificados en los orígenes y resultados del proceso de reforma de la política social, tanto en Europa como en América Latina, surgen como consecuencia de la forma que finalmente adoptaron los procesos de descentralización.

Es decir, desde la perspectiva fiscal se atribuirán los éxitos y fracasos de la descentralización de la política social a la mayor o menor coparticipación de los gobiernos subnacionales en el manejo de recursos. Tomando en cuenta la perspectiva política, podría atribuirse el éxito o fracaso de la descentralización de creación de infraestructura social a la mayor o menor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

En la literatura analizada se señalan diversas explicaciones particularistas a los “logros y desencantos” de la descentralización de la política social. Sin embargo esto no es más que una señal de la necesidad de intensificar la cantidad de estudios con un enfoque comparado. Esta propuesta metodológica puede contribuir a determinar los factores que son más determinantes para el éxito o fracaso de un proceso descentralizador en un contexto territorial, político, económico y social determinado.

Asimismo, es posible identificar cierta evidencia en los trabajos intelectuales revisados sobre la posibilidad de que el éxito o fracaso de la descentralización de las políticas de superación de la pobreza en los ámbitos subnacionales dependa de múltiples factores e incentivos que, en su interrelación, hacen que el proceso difiera de un país a otro y aun en los gobiernos locales dentro de un mismo país. En virtud de lo anterior se sugieren las siguientes preguntas de investigación para el caso mexicano:

- ¿Cómo y por qué se generan contrastes y diferencias en los resultados de la descentralización de determinada política de superación de la pobreza hacia los gobiernos locales?
- ¿Cuáles son los factores que explican estas diferencias?
- Si la descentralización, en algunos casos, ha aumentado las brechas e inequidades territoriales, ¿será necesario seguir descentralizando a los gobiernos subnacionales las atribuciones para implementar programas de superación de la pobreza?

Acerca de los autores

Myriam Cardozo Brum. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo el primer lugar en el Concurso Iberoamericano de Ensayos sobre Experiencias de Descentralización en Iberoamérica y asesoró a la Misión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en materia de políticas de salud y descentralización en México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores e investigadora-catedrática del área de Política y Gestión Pública de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Enrique Cabrero Mendoza. Doctor en Gestión Pública en la Escuela de Altos Estudios en Administración de París, Francia, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Cuenta con varios libros y artículos en los que analiza diversos aspectos relacionados con el federalismo y la innovación municipal. Su publicación más reciente es *Acción*

pública y desarrollo local. Actualmente es titular de la Dirección General del Centro de Investigación y Docencia Económicas, en el que además forma parte de la planta docente de la División de Administración Pública.

Fausto Hernández Trillo. Doctor en Economía por la Universidad de Ohio y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido consultor de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Centro de Estudios Monetarios de América Latina. Los trabajos que ha realizado han sido listados en la prestigiada publicación *Who's who in Science*. Recientemente realizó una evaluación sobre el fondo de aportaciones a la infraestructura social. Es investigador-catedrático de la división de economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Ramón Galindo Noriega. Maestro en Planeación y Desarrollo por la Universidad de Surrey, Inglaterra. Ha sido diputado estatal en Chihuahua, alcalde del municipio de Juárez, presidente de la Asociación Mexicana de Municipios (AMMAC) y representante legislativo ante la Convención Nacional Hacendaria. Desde 1989 se ocupa del problema de las autonomías locales en México, tema sobre el cual ha publicado diversos escritos en revistas y diarios especializados. Es diputado federal en la LIX Legislatura, en la que preside la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo.

María Eugenia González Alcocer. Licenciada en Pedagogía por el Instituto Universitario de Cien-

cias de la Educación, con estudios de posgrado en Comunicación Social por la Universidad Iberoamericana. Se ha ocupado de la elaboración de proyectos para la intermunicipalidad y para la participación de organizaciones sociales en procesos de educación autogestiva y se ha desempeñado como directora general de Gestión Social Municipal en el Instituto Nacional de Desarrollo Social y como directora general adjunta de Fortalecimiento Institucional Municipal en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la Secretaría de Desarrollo Social, en la que actualmente es titular de la Unidad del Programa de Atención a la Pobreza Urbana.

Eunice Karimy Lerín de León. Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y doctorante en Administración Pública por la Universidad Anáhuac en convenio con la Sorbona de París III. Actualmente es Subdirectora de Supervisión y Seguimiento de Proyectos Intermunicipales y Metropolitanos en la Secretaría de Desarrollo Social. Sus principales líneas de investigación se relacionan con los temas de asociación intermunicipal y los relacionados al fortalecimiento municipal.

José Octavio Acosta Arévalo. Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Estudió el posgrado en Administración Municipal en la Universidad Iberoamericana. Ha sido fundador y director del Instituto de Desarrollo Municipal del Partido de la Revolución Democrática y director ejecutivo de la Asociación de Autoridades

Locales de México (AALMAC). Es profesor en cursos especializados de política pública y gobierno en diversas universidades e institutos, entre los cuales se encuentran el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (Indesol), y director de Profesionalización y Capacitación del Servidor Público Local del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed).

Carlos A. Rodríguez Wallenius. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco; socio fundador de la red de Investigadores sobre gobiernos locales (Iglom); y miembro del Comité Técnico del Premio de Gobierno y Gestión Local. Ha escrito varios artículos sobre desarrollo local, gestión municipal, participación ciudadana y movimientos sociales. *La disputa por el desarrollo regional. Movimientos sociales y constitución de poderes locales en el oriente de la costa Chica de Guerrero* es el libro más reciente que ha publicado. Actualmente dirige el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”.

Carlos Gadsden Carrasco. Maestro en Sociología por la Universidad de Essex, Inglaterra, donde cursó el doctorado en Sociología Política. Ha sido asesor en la Oficina de Enlace para la Convención Nacional Hacendaria de la Presidencia de la República; director general del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed); y presidente de la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y

Participación Ciudadana (RIAD) de la Organización de Estados Americanos (OEA). Es director general de Organización de Servicios Interdisciplinarios (OSI) y secretario técnico del International Workshop Agreement (IWA) en gobiernos locales.

Mario César Maldonado Mercado. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en derecho constitucional y parlamentario. Tiene estudios de posgrado en el Instituto Nacional de Administración Pública en las líneas de investigación sobre Federalismo y Reforma del Estado. Es autor de varios artículos publicados en la revista virtual *Debate Parlamentario*. Actualmente es asesor por concurso de oposición abierto del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LIX Legislatura en materia de Reforma del Estado y Política Interior.

Alejandro Navarro Arredondo. Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, se ha desempeñado como investigador visitante en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Texas. Actualmente es investigador, por concurso de oposición, en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, donde se especializa en temas de federalismo, educación y opinión pública.

*Avances y tareas pendientes
para fortalecer el federalismo en México*
se terminó de imprimir en la imprenta
de la Cámara de Diputados en agosto de 2006.
El tiraje consta de 1 000 ejemplares.