

# Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras

## *Government and Local Policy in México: Lights and Shades of the Decentralization Reforms*

Enrique CABRERO MENDOZA

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)  
enrique.cabrero@cide.edu

Recibido: 25.5.10

Aprobado definitivamente: 6.7.10

### RESUMEN

A lo largo de casi tres décadas en México se han presentado una gran variedad de iniciativas descentralizadoras que han buscado modificar los sistemas de competencias intergubernamentales, así como el papel que cada nivel de gobierno juega en el proceso de políticas, particularmente en temas de educación, salud e infraestructura local. En el presente documento se hace un recuento de las principales fases de este proceso con el fin de realizar una valoración crítica de los avances y dilemas que aún persisten en el federalismo mexicano, particularmente la situación actual de los gobiernos locales. En este análisis se sostiene que la falta de un proyecto o estrategia integradora del proceso de descentralizador, así como el peso excesivo que se ha dado a la delimitación formal del sistema de competencias (más que a la construcción de espacios de diálogo y comunicación intergubernamental) ha provocado que, a la distancia, el sistema federal mexicano aún mantenga notables deficiencias que han propiciado, más bien la reproducción de un “centralismo multiplicado” tanto en las escalas estatales como municipales. La persistencia de arreglos institucionales autoritarios en los estados, el poco énfasis que se ha dado al desarrollo de las competencias burocráticas necesarias en el ámbito local, y las fuertes distorsiones introducidas por el sistema fiscal federal, han generado esquemas de competencia y de conflicto entre niveles de gobierno, más que de colaboración e integración de políticas. Todo esto ha llevado a la tendencia a mantener a toda costa una visión centralista y autárquica de la federación en el diseño y ejecución de las políticas, y ha inhibido el desarrollo de gobiernos locales fuertes y de relaciones intergubernamentales fluidas. Así, hacia el final del documento se presentan algunas reflexiones sobre el futuro del federalismo en México.

**PALABRAS CLAVE:** Descentralización, relaciones intergubernamentales, federalismo fiscal, México, gobiernos subnacionales, gobiernos locales.

### ABSTRACT

Throughout the last three decades, a great variety of devolution and decentralization reforms has been implemented in Mexico. These reforms have certainly modified the intergovernmental competencies, and have vested state and municipal governments with a greater responsibility in key policy areas such as education, health and local infrastructure. This article examines the main phases of this decentralization process in order to identify some persistent dilemmas in Mexican federalism, particularly in municipal governments. As a main argument, this article shows the inexistence of a coherent and integrated strategy

that guided the decentralization process; as well as great emphasis in “formal” and legal reforms, instead of “soft” reforms that could have strengthen intergovernmental coordination and communication among levels of government. As consequence of this formal but, at the same time, disarticulated approach, it is possible to observe the reproduction of “multiplied centralisms” in Mexican states and municipalities. The persistence of authoritarian institutional arrangements at the state level, the inexistence of reforms oriented towards the professionalization of public bureaucracies at the local level, and the distortions introduced by a highly centralized fiscal system, have favored conflictive intergovernmental relations. The lack of integration of the decentralization process in Mexico in the last three decades, then, allowed the persistence of a centralistic view of the policy process, and it has inhibited the development of strong local governments and fluid intergovernmental relations. At the end of this chapter, I present a reflection on the future of Mexican federalism.

**KEYWORDS:** Decentralization, intergovernmental relations, fiscal federalism, Mexico, subnational governments, local governments.

## **SUMARIO**

1. Introducción. 2. Tres décadas de iniciativas descentralizadoras en México: de un federalismo centralizado, a un federalismo desarticulado. 3. Articulación federal y relaciones intergubernamentales a tres décadas de iniciativas descentralizadoras en México: ¿cuál es el balance? 3.1. El dilema institucional. 3.2. El dilema fiscal. 3.3. El dilema de la coordinación intergubernamental. 4. ¿Descentralización o centralismo multiplicado en el caso mexicano? Algunas notas sobre la agenda futura de descentralización en México. 5. Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

El federalismo mexicano ha vivido la mayor parte de su existencia sumido en un contexto de poderosas prácticas centralistas. Por muchas décadas, México había sido una república federal *de jure*, aunque dada la naturaleza del sistema político durante el siglo XX, en la práctica se operaba un sistema central *de facto* en lo que a muchas de sus prácticas y usos políticos se refiere. El cambio político de las últimas décadas, por medio del cual se consolidó una mayor pluralidad política en todos los niveles de gobierno, ha permitido que el federalismo mexicano renazca con vigor.

Este fortalecimiento de lo local ha sido posible gracias a una serie de reformas descentralizadoras que, desde una visión primordialmente normativa, han incrementado las competencias y capacidades (sobre todo en materia de ejercicio de gasto público) de los estados y los municipios en distintos rubros como el educativo, el de la salud, y el de desarrollo social, por citar algunos ejemplos.

Como consecuencia de este proceso de reforma, en la actualidad los gobiernos estatales pueden, al menos modestamente, incidir en la política educativa, en la política 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 cuentan con mayores recursos para ejercer su marco de atribuciones, así como más amplios espacios de autonomía en la definición de proyectos urbanos y de desarrollo local. Finalmente, existen nuevas disposiciones constitucionales que permiten a los estados y a los 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 jurisdiccionales.

Todo esto ha provocado, entonces, que en el México de hoy los gobernadores y los alcaldes se conviertan en un contrapeso más efectivo del gobierno federal, tanto en sus demarcaciones como en el ámbito nacional a partir de la conformación de asociaciones, como la Conferencia Nacional de Gobernadores [CONAGO] (vv.aa., 2008) y la Confederación de Municipios de México (CONAMM).

Es indudable pues, 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 institucional, fiscal y de programas aún persiste. El sistema fiscal mexicano sigue siendo uno de los más centralizados de América Latina y, más allá de los avances, la relación de subordinación de estados y municipios a las transferencias federales sigue siendo asfixiante (Cabrero, 2008). Algo similar ocurre con los programas sociales y de combate a la pobreza los cuales –a partir de finales de los años ochenta– han impreso una lógica centralizadora en la que las autoridades estatales y municipales cuentan con un margen limitado de maniobra para “ajustar” objetivos e instrumentos de política centralmente definidos a las condiciones específicas de su demarcación (Cabrero y Zabaleta, 2009). No debe olvidarse, en síntesis, que el centralismo en un país como México está instalado en las raíces mismas del sistema social, en el imaginario colectivo que da vida a esta nación y que, por tanto, favorece la reproducción de estos vicios centralizadores.

Se trata entonces de una descentralización de claros oscuros, de matices, de avances significativos en algunas materias y dilemas persistentes casi inexplicables, que más que apuntar hacia la consolidación de un entramado intergubernamental sólido parecieran fortalecer un sistema de “múltiples centralismos” o de un federalismo de “cerca de púas” en el que las autoridades de cada nivel de gobierno gozan de ciertos márgenes de autonomía que buscan maximizarse en detrimento de la colaboración y la coordinación intergubernamental (Wright, 1998). Asimismo, se trata de un proceso a diferentes velocidades y de geometría variable; sin una estrategia clara y uniforme en la que las reformas en materia de descentralización han respondido y siguen respondiendo a presiones y contextos coyunturales.

A partir de esta contradicción, este artículo tiene por objeto proponer una interpretación de análisis de los cambios más significativos en la dinámica de las relaciones intergubernamentales en México, enfatizando los resultados contradictorios derivados de un proceso descentralizador poco coherente y falto de una visión de largo plazo. Así, lo que aquí se busca argumentar es que debido a la desarticulación y poca coherencia de las reformas federalistas de los últimos treinta años, y debido a las dificultades

que tienen los gobiernos locales para consolidar una agenda propia de políticas, no ha sido posible avanzar hacia un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales fluidas y cooperativas, asentadas en esquemas de coordinación (formales e informales) efectivos. Por el contrario, el incremento de facultades y recursos a los gobiernos subnacionales (estatales y municipales), aunado al proceso de cambio y alternancia política que comenzó a observarse en estos espacios, ha favorecido un modelo intergubernamental desarticulado en el que subordinación y conflicto son las pautas dominantes de la relación entre niveles de gobierno.

El presente artículo se divide en tres secciones. En la primera de ellas se presenta un breve recuento del proceso descentralizador mexicano de las últimas tres décadas con el propósito de identificar ciertas contradicciones en distintas fases de la reforma. En el segundo apartado de este artículo se presentan tres dilemas que persisten en el federalismo y que dificultan el funcionamiento de los gobiernos subnacionales, a pesar del proceso de descentralización reciente. Estos dilemas son de corte institucional, fiscal y de coordinación intergubernamental. Por último, en el tercer apartado se ofrecen algunas conclusiones generales y algunas perspectivas sobre el futuro del federalismo mexicano y de los gobiernos locales. Este análisis prestará especial atención a la forma en la que el proceso descentralizador en México ha incidido en el marco general de la política de planeación y en las relaciones fiscales intergubernamentales (ejes nodales de cualquier articulación federal armónica), así como en los procesos de descentralización-desconcentración de la política social (educación, salud, combate a la pobreza e infraestructura social), ya que ha sido el tema sobre el cual se ha mantenido una agenda mucho más agresiva de descentralización desde los años ochenta hasta la fecha (Cabrero y Zabaleta, 2008).

En términos metodológicos, y con el fin de sostener cada uno de los argumentos aquí expuestos, se utilizarán series históricas sobre los diferentes estratos de ingreso y gasto público intergubernamental, tanto en el ámbito provincial como municipal (a partir de información pública del INEGI), además de que se recuperará información sobre gestión y política municipi-

pal derivada de la *Encuesta a Presidentes Municipales 2004*, que es el último ejercicio realizado en nuestro país que muestra información sistemática sobre la situación política y administrativa de los municipios mexicanos.

## 2. TRES DÉCADAS DE INICIATIVAS DESCENTRALIZADORAS EN MÉXICO: DE UN FEDERALISMO CENTRALIZADO, A UN FEDERALISMO DESARTICULADO

La revolución mexicana si bien permitió terminar con una dictadura de 30 años, generó un proceso de dispersión de grupos dentro del territorio nacional dificultando el control y consolidación de un nuevo modelo que sustituyera el anterior. Se necesitaron varias décadas para construir un Estado relativamente estable; sin embargo, esto se logró a través de una alta concentración del poder en el centro del país, de la represión de iniciativas regionalistas y de la persecución de líderes y caudillos locales. Es decir, para finalizar con el episodio violento de la revolución se instauró un régimen centralista *de facto*, aunque disfrazado de federalismo con plena subordinación de los gobiernos subnacionales. Todo esto se robusteció con la consolidación del partido hegemónico que permitió una mayor lealtad de grupos y autoridades locales a los arbitrios centrales.

No fue sino a partir del periodo 1970-1977 (y como consecuencia de los primeros signos de debilidad del modelo económico y político) cuando surgen las primeras iniciativas descentralizadoras o, al menos, de esfuerzos tímidos de planeación regional con una mayor participación de las entidades federativas. En este sentido, aparecen por primera vez algunas ideas en materia de planeación regional: en 1975 cuando se crea la Dirección y la Comisión de Desarrollo Regional en la entonces Secretaría de la Presidencia y los Comités Promotores del Desarrollo (Coprodes) en las entidades federativas. Estos últimos resultan de especial importancia para los motivos de este documento ya que pueden ser considerados como los primeros instrumentos mediante los cuales se buscaba coordinar la acción gubernamental federal y estatal en la implementación de políticas, aunque debe

reconocerse que dichos instrumentos aún mantenían una clara lógica centralizadora, al mantener un estricto control federal sobre el ejercicio del gasto (Merino, 1994; Pardo, 2009).

Posteriormente, en el periodo 1976-1982 se impulsó el desarrollo de polos industriales fuera de la ciudad de México (en donde se había concentrado buena parte de la producción nacional), además de que surgieron una serie de planes sectoriales y un plan global como marco de referencia para el desarrollo de las regiones del país. Se usaron criterios diferenciales y subsidios como medidas para favorecer la ubicación de actividades económicas fuera de los centros industriales más grandes, principalmente la ciudad de México. Todos estos esfuerzos, sin embargo, se caracterizaron por su verticalidad y fuerza de imposición desde el centro hacia las regiones.<sup>1</sup>

Durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) se da el primer esfuerzo sistemático por la descentralización de la vida nacional. En el Plan Nacional de Desarrollo se estableció la necesidad de redistribuir competencias entre las tres instancias de gobierno; además de que se buscó promover el desarrollo estatal y municipal mediante la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Para ello se adecuaron los Comités de Planeación y Desarrollo tanto estatales (Coplade)

de) y municipales (Coplademun), creados en las postrimerías del gobierno de López Portillo (1976-1982), los cuales se erigirían como instancias de planeación y coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales.

Aunado al esfuerzo por robustecer los espacios de planeación intergubernamental, el esfuerzo descentralizador se fortaleció en este periodo mediante la reforma al artículo 115 de la Constitución que reconfiguró el marco de competencias de los gobiernos municipales. En la exposición de motivos de dicha reforma se señalaba, entre otras cosas, que “[e]l fortalecimiento municipal no sólo debe considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales; nos planteamos la revisión de las estructuras elaboradas al amparo de la constitución con el objetivo de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva, en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política.” En esta misma exposición de motivos se reconoce al municipio como “[l]a comunidad básica, republicana y democrática, dotada de autonomía e independencia”, y se lo define como una unidad política que representa un primer nivel, cercano, de gobierno.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Un paso ambiguo en materia de descentralización que también se dio a finales de los años setenta fue la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal. Este ordenamiento centralizaba el cobro de casi todos los impuestos en la Federación, pero transfería una cantidad de recursos fiscales a los Estados y Municipios vía Transferencias Federales que los municipios podían ejercer libremente. En este primer momento de la Coordinación Fiscal Intergubernamental se consolidó un sistema en el que el nivel federal concentraba 87 por ciento del gasto público, mientras que los Estados y Municipios se distribuían 13% de los Ingresos Federales Participables. En su caso, los municipios comenzaron a tener una pequeña participación en dicho sistema al recibir –todos en conjunto– 2.6% de los recursos. [véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1984)].

<sup>2</sup> Los aspectos más relevantes de la reforma aludida fueron:

- Supuestos y requisitos para proceder a la declaración de desaparición y suspensión de poderes municipales, con lo cual se dotó de certeza legal a las autoridades locales contra actos discrecionales de las autoridades estatales y federales.
- Ampliación de las facultades reglamentarias del municipio para expedir disposiciones en materia política y de buen gobierno.
- Establecimiento de responsabilidades en la prestación de algunos servicios públicos (agua, drenaje, alumbrado, entre otros) que pueden calificarse como servicios mínimos.
- Ampliación de las facultades locales para establecer algunos impuestos sobre inmuebles (predial) y la transferencia de estos (transferencia de dominio).
- Reconocimiento del principio de libertad para formar el propio presupuesto.
- Otorgamiento de facultades expresas para intervenir en materia de zonificación y en la elaboración de planes municipales de desarrollo urbano.
- Permiso para una mayor participación democrática de las comunidades, al hacer extensivo a todos los municipios el principio de representación proporcional en la integración de los cabildos.
- Establecimiento del principio de concertación, mediante el cual los municipios están facultados para celebrar convenios con los estados y con la federación, e incluso con otros municipios para el mejor desempeño de sus obligaciones.

Pese a que esta iniciativa fue en su momento la más ampliamente desarrollada en materia de descentralización, los alcances y efectos no fueron los esperados. Al parecer el contexto político nacional y local de esa época - poco diverso y plural, y aún dominado por el partido hegemónico - aminoró el alcance de esta iniciativa. Los Comités de Planeación, por ejemplo, se convirtieron en foros de protocolo donde los poderes 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 para asumir sus nuevas responsabilidades fiscales, por lo que por muchos años el gobierno estatal siguió manejando estos impuestos a solicitud del municipio (Cabrero, 1998). Así pues, la reforma de este periodo consistió, en esencia, en una “descentralización por decreto” y no fue acompañada por un programa que apoyara paralelamente el desarrollo de capacidades institucionales locales que hubieran permitido avanzar en la construcción de relaciones intergubernamentales mucho más equilibradas a la luz de las nuevas atribuciones locales y de los nuevos esquemas de planeación.

Posteriormente, durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994), la descentralización como iniciativa gubernamental prácticamente desapareció como tema de la agenda de gobierno; si acaso una excepción fue la política educativa, en la que se echa a andar un proceso de federalización que se desarrolló plenamente en el siguiente periodo de gobierno. En este periodo cabe mencionar el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), eje de la estrategia de combate a la pobreza, que consideraba algunas acciones dirigidas al desarrollo regional con una supuesta intención descentralizadora, aunque en la práctica robusteció prácticas centralizadoras en la política de combate a la pobreza.

Las actividades de Pronasol se planteaban a través de la firma de los Convenios de Desarrollo Social. En principio, cada uno de esos convenios dotaban de potestades a los Coplades y a los Coplademun para “[d]efinir, controlar y evaluar los proyectos productivos y sociales en que participan las comunidades mediante los comités de solidaridad” (Sedesol, 1993). Se planteó este tipo de convenios como “[e]l conducto mediante el cual se apoya la descentralización de impor-

tantes funciones a las entidades y municipios” (Sedesol, 1993). Asimismo, se establecía que, a partir de los convenios, serían los estados y municipios los encargados de recoger las demandas sociales, así como de dar forma y ejecutar los programas específicos de combate a la pobreza. Junto con los Convenios de Desarrollo Social se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad que fueron concebidos, en principio, para “transferir recursos adicionales a los municipios más pobres del país y fortalecer su capacidad financiera y de gestión ante los requerimientos de sus habitantes” (Sedesol, 1993). La ejecución de estos fondos la realizaban los Consejos Municipales de Solidaridad que debían formarse en cada Ayuntamiento (y que eran estructuras paralelas a los Coplademun).

Se puede decir que la variante fundamental de Pronasol estaba mucho más focalizada a la comunidad que al municipio, y al desarrollo de los mismos. Lo que se buscaba, en primera instancia, era la participación directa de los grupos sociales, dejando la intervención de los aparatos administrativos estatales y municipales más como una consecuencia que como una meta específica. Por otra parte, también debe reconocerse que este programa operó de hecho, como una estructura paralela y transversal al aparato administrativo formal (en particular a través de los Consejos Municipales de Solidaridad), estableciendo un relación directa entre el Ejecutivo federal y las comunidades, dejando de lado a los ámbitos estatal y municipal, o conectando diversos niveles de las secretarías y dependencias del ámbito federal sin necesariamente seguir los procedimientos jerárquicos establecidos; todo esto con la fuerza del Ejecutivo como factor de movilidad y poder.

Desde esta perspectiva, el Pronasol intentaba romper con las “interferencias políticas locales” (escenarios cada vez más plurales) y con los sesgos que pudieran introducir los gobernantes de los ámbitos estatales y municipales en programas centralmente definidos y operados. Para ello esta iniciativa no utilizó la infraestructura institucional creada por el modelo anterior de descentralización (en particular, el Sistema Nacional de Planeación Democrática), aún cuando en el discurso formal se haya sostenido otra idea. De hecho, el Pronasol debilitó los ámbitos locales de gobierno, ya que favoreció

un enfoque radial de centralización y de vinculación entre la presidencia de la República y las comunidades. Lo paradójico de la estrategia de Pronasol es que fue un programa que ganaba eficacia en la medida que rompía la de por sí débil institucionalización de los mecanismos intergubernamentales ya diseñados con anterioridad para hacer posible la descentralización. Es decir, en su intento por establecer mecanismos de comunicación directa con las comunidades, debilitó los endebles avances descentralizadores logrados en el periodo anterior.<sup>3</sup>

A partir de la década de los años noventa –en un escenario de mayor competencia y de procesos de alternancia electoral– es evidente que la arena de relaciones intergubernamentales comenzó a cambiar poco a poco, con lo cual se produce un cierto viraje en las estrategias descentralizadoras. Se trataba de gobernadores o alcaldes de oposición que llegaban al gobierno por la voluntad ciudadana, que nada debían (o muy poco) al poder ejecutivo federal o al gobernador en turno. Aun en el caso de gobernadores y alcaldes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) el esquema de incentivos cambió; ya que se trataba de gobernantes que llegaban a ocupar esa posición a través de contiendas competidas y abiertas a la ciudadanía; sus lealtades con autoridades de nivel superior –si bien existían– debían ser ponderadas por la rendición de cuentas a los votantes. Es evidente que este cambio en las condiciones políticas del sistema favoreció que las iniciativas descentralizadoras impulsadas en la década de los ochenta, hayan tenido un mayor alcance y que las relaciones intergubernamentales evolucionaran.

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, de las responsabilidades y de los recursos. Se intentaba asumir, pues, un federalismo *de facto* y no sólo *de jure* como había sido hasta ese momento. En este escenario se generaron iniciativas de redistribu-

ción de funciones entre los órdenes de gobierno, particularmente en los sectores de educación, salud, desarrollo social y combate a la pobreza. También se reformó el artículo 104 constitucional para permitir a cualquier nivel de gobierno establecer controversias ante la Suprema Corte en contra de otro gobierno para exigir la no intromisión o el respeto de sus derechos constitucionales y jurisdiccionales (vv.aa., 2008). Además, se incrementaron los recursos fiscales a estados y municipios a través de modificaciones al sistema de participaciones fiscales intergubernamentales (creado a finales de los setenta), además de que se creó el sistema de aportaciones federales de recursos “etiquetados” a la atención de ciertas políticas específicas (educación, salud, infraestructura social, etcétera).

A pesar de este esfuerzo renovado, cabe mencionar que esta fase de reformas descentralizadoras no se articuló como una estrategia única y coherente que definiera un estilo homogéneo de relaciones intergubernamentales sino que, por el contrario, cada sector de política adoptó una estrategia y un ritmo diferente. Claros contrastes pueden identificarse por ejemplo, entre el sector educativo, el de la salud y el de los programas de desarrollo regional y lucha contra la pobreza.

La “federalización educativa”, por ejemplo, ha sido uno de los procesos de descentralización más complejos debido a la presencia y presión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual se oponía a esta reforma. Sin embargo, en 1992 se logró un acuerdo con dicho sindicato y se propuso un modelo de política que rompía con una tradición centralista iniciada desde las primeras fases del periodo post-revolucionario. A partir de ese escenario, las funciones reguladoras, normativas y de asignación de recursos financieros para el sistema de educación básica nacional permanecieron en manos del gobierno federal, mientras que las operativas y administrativas fueron transferidas a los gobiernos estatales; a los gobiernos municipales les fue asignada la responsabilidad de mantener el buen estado de las instalaciones educativas (Ornelas, 1998).

<sup>3</sup> Sobre las principales críticas y debilidades institucionales de Pronasol véase Dresser (1991), Molinar y Weldon (1994).

La manera sorpresiva y rápida de la descentralización educativa es digna de mención. En unos cuantos días se rompió con el modelo añejo de centralización y control federal; sin embargo, es indudable que esto no fue lo mejor para los gobiernos estatales que vivieron un proceso caótico, difícil de asimilar y no exento de inestabilidad institucional y de conflictos políticos. Cabe señalar, por ejemplo, que algunos gobiernos estatales se vieron fuertemente amenazados en lo político por las secciones sindicales locales de los maestros, fenómeno que se reproduce aún en nuestros tiempos. Por otra parte, 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 estados. Asimismo, dada la velocidad en la transferencia de los recursos, las entidades federativas no tuvieron tiempo para evaluar las condiciones en que se les transfería el sistema educativo de la región. El proceso fue decidido centralmente, no se consultó a los gobernadores por lo que, podría decirse, que se trató de una “descentralización impuesta” por el poder presidencial; mientras que los estados y los municipios se convirtieron en simples receptores y gestores de una política centralmente diseñada. Sobra decir después de este recuento, que tampoco se previeron bases de coordinación o ajuste mutuo que permitieran adecuaciones posteriores de la política.<sup>4</sup>

Así, el proceso descentralizador en el sector educativo ha sido paradójico. Pese a la magnitud de las funciones y de los recursos transferidos, los gobiernos estatales y municipales no ganaron espacios sustantivos de intervención en la política educativa. Las negociaciones con el SNTE, por ejemplo, son realizadas por el gobierno federal y no se permite la injerencia de gobiernos estatales, pese a que éstos son los que resienten las inconformidades de maestros y las

presiones políticas del sindicato. Otro ejemplo es que, a pesar de no participar en las negociaciones salariales, los recursos financieros transferidos a los estados están totalmente “etiquetados” dado que cerca de 98% por ciento de aquéllos se destinan al pago de sueldos a maestros (Pardo, 1999). Se transita, en síntesis, a un proceso de gran calado, pero que se aproxima más a la lógica de la desconcentración, más que a una descentralización de la política pública. Las relaciones intergubernamentales, puede deducirse, siguen entrampadas en la tradición de subordinación y dependencia.<sup>5</sup>

Por lo que se refiere a la experiencia de la descentralización del sector salud, las cosas han sido un tanto diferentes. La descentralización de la salud comenzó desde 1983 en el periodo de Miguel de la Madrid. En ese entonces se comenzaron a descentralizar los servicios a poco menos de la mitad de los estados del país (Cardozo, 1998). En el periodo de Carlos Salinas el proceso disminuyó su intensidad hasta prácticamente paralizarse; y fue hasta el gobierno de Zedillo que el proceso se retoma a partir de la celebración de un acuerdo entre los actores de la política pública. Así, el acuerdo para la descentralización de los servicios de salud se firmó en 1996, iniciando en algunos casos, y culminando en otros, con la transferencia formal de recursos humanos, materiales y presupuestales hacia los gobiernos de los estados. Al igual que en el caso educativo, el nivel federal quedó a cargo de la facultad normativa y de control de la política de salud, mientras que los estados quedaron como responsables de la operación del sistema.

Una de las virtudes más valiosas de la descentralización en el sector salud ha sido, sin lugar a dudas, el amplio espacio temporal en que se ha llevado a cabo, puesto que el proceso comenzó hace más de dos décadas. Aunado a esto, la introducción paulatina de la iniciativa en algunos estados permitió negociaciones y ajustes permanentes entre la Secretaría de Salud y los

<sup>4</sup> Un análisis más detallado sobre las características y efectos de la descentralización educativa puede encontrarse en Santizo (1997), Ornelas (1998), Pardo (1999), Ward, Rodríguez y Cabrero (1999).

<sup>5</sup> Esta lógica se mantuvo a lo largo del gobierno de Vicente Fox y, es más, se observaron algunas consecuencias no deseadas del proceso de descentralización educativa cuando algunos gobernadores solicitaron y exigieron al gobierno federal que volviese 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 centralización de las negociaciones con el sindicato.

gobiernos de los estados. Se trata, a contracorriente del caso educativo, de una estrategia “incremental”, la cual permitió la maduración y el acondicionamiento de las estructuras administrativas estatales, además de que favoreció la profesionalización de los funcionarios que se harían cargo de las nuevas responsabilidades. Además, cabe mencionar que la descentralización en el sector salud incorporó dos cualidades muy importantes: por un aparte, integró la realización previa de diagnósticos detallados de los sistemas estatales, lo cual facilitó enormemente las transferencias de responsabilidades y recursos; por otra parte, se ha contado con una instancia de comunicación, deliberación, negociación y seguimiento de la política descentralizadora entre el nivel federal y los diversos gobiernos estatales, a saber, el Consejo Nacional de Salud. Este último elemento –de especial relevancia para el tema de articulación federal– ha permitido realizar los ajustes necesarios de manera oportuna, además de que incorpora los ritmos, percepciones y preferencias de los actores estatales. Se trató, pues, no sólo de una descentralización incremental, sino que también ha sido concertada. Ciertamente el sector salud no se encuentra inmerso en el contexto político tan complejo como el educativo, lo cual ha permitido llevar a cabo un proceso descentralizador mucho más terso; sin embargo, la gradualidad y el consenso con el que se ha llevado a cabo esta reforma también explican en buena medida su grado de éxito.<sup>6</sup>

Las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón han mantenido en este sector la misma estrategia, e incluso se podría decir que este proceso ha terminado por estabilizarse. Acaso se menciona que las acciones de promoción de “municipios saludables” continúan con algunos ajustes al enfoque inicial. La idea de este programa es que los gobiernos municipales se comprometan a adoptar diversas acciones recomendadas por el gobierno federal y de esta manera puedan

acceder a beneficios financieros específicos. A pesar de esta estabilización de la política, debe reconocerse que los beneficios de la descentralización en salud aún son difíciles de observar. De hecho, una razón por la cual la política haya alcanzado un punto tope es el estancamiento de los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales que, si bien no están tan rígidamente “etiquetados” como en el caso de la educación, son también insuficientes. Es previsible que en este sector se incremente la eficiencia de la política con un reajuste por el lado presupuestal e incrementando el involucramiento y la participación social en los próximos años.

Por último, se puede hacer referencia a la descentralización en el sector de programas de lucha contra la pobreza y creación de infraestructura para el desarrollo social. A la llegada de Ernesto Zedillo a la presidencia, una de las primeras acciones fue descentralizar los fondos de infraestructura social a estados y municipios. El primer año de gobierno se descentralizó 50 por ciento, el segundo 65% y el tercero prácticamente la totalidad de los fondos. Posteriormente, una de las acciones más visibles del Congreso (por primera vez en 70 años sin mayoría absoluta del PRI) fue la creación a partir de 1998 del ramo presupuestal 33, al que se transfirieron los recursos en materia de infraestructura social básica y que fue descentralizado a los estados y, en su gran mayoría, a los gobiernos municipales del país.<sup>7</sup> Dentro de este mismo ramo, vale la pena señalar, se establecieron los fondos federales hacia los gobiernos subnacionales producto de las descentralizaciones en educación y salud.

En la descentralización de estos programas, el nivel federal mantuvo la función normativa tanto de los rubros en los cuales se podía gastar dichos recursos, como en los criterios de distribución geográfica de los fondos. Por su parte, los gobiernos municipales debían promover la creación de consejos municipales, conformados

<sup>6</sup> Un análisis más detallado de las características y efectos de la descentralización en salud puede consultarse en Cabrero (1996); Cardozo (1998) y Flamand (1997).

<sup>7</sup> Dicho ramo se encontró regulado con la adición de una sección adicional en la Ley de Coordinación Fiscal. Para cada uno de los fondos (Educación, Salud, Infraestructura Social, Educación Tecnológica y de Adultos, Seguridad y Fortalecimiento Municipal) se generaron fórmulas específicas basadas en criterios sociodemográficos y económicos. Para ver en más detalle las dinámicas de cada uno de estos fondos véase Cabrero (1996), Vega (1997), Rivera y Rodríguez (1999).

por diversos agentes sociales locales y beneficiarios, que priorizaran de manera conjunta con la autoridad las inversiones en infraestructura, así como supervisarán el uso de los recursos. El tipo de obras que el fondo de infraestructura social (municipal y estatal) considera son: urbanización, alcantarillado, drenaje, letrinas, agua potable, infraestructura productiva rural, mejoramiento de caminos rurales, mejoramiento de vivienda, infraestructura educativa básica, electrificación rural y de colonias pobres. Desde su creación en 1998 este catálogo de destinos se ha mantenido casi inalterado.

El impacto de este proceso descentralizador si bien ha sido importante, no ha estado exento de problemas. A diferencia de los sectores hasta aquí comentados, aquí se optó en origen por una descentralización sin mecanismos de control claros, es decir, los márgenes de autonomía de decisión cedidos a los estados y municipios fueron muy amplios. Esto, aunque ha obligado a los gobiernos estatales y municipales a desplegar una gran creatividad, ha generado algunos problemas, principalmente, el hecho de que hay incentivos claros para la desviación de los objetivos (población con rezagos en infraestructura) o para gastar los recursos en otras tareas no necesariamente vinculadas a las “etiquetas” del fondo. En años recientes, desde el gobierno federal se ha tratado de corregir esta desviación al introducir esquemas informáticos de seguimiento y verificación de las obras realizadas por los municipios, además de impulsar la creación de contralorías ciudadanas que vigilen *in situ* el uso de los recursos.

Sin embargo, y más allá del fortalecimiento del control, la descentralización de la infraestructura social ha evidenciado la falta de capacidades y de controles institucionales de los gobiernos municipales (revelado, por ejemplo, en el subejercicio de recursos), además de que ha mostrado la forma en la que una estrategia de descentralización con nulos instrumentos de seguimiento y verificación puede ser rápidamente “contaminada” por los objetivos e intereses políticos de las autoridades municipales. Sin embargo, el balance también resulta paradójico porque debe reconocerse el peso que han tenido estos recursos para regenerar la capacidad emprendedora y creativa de los gobiernos municipales en el diseño de estrategias de políticas autónomas.

### **3. ARTICULACIÓN FEDERAL Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES A TRES DÉCADAS DE INICIATIVAS DESCENTRALIZADORAS EN MÉXICO: ¿CUÁL ES EL BALANCE?**

Con base en el recorrido de iniciativas descentralizadoras presentado en las páginas anteriores, una pregunta que resulta relevante responder es cuál ha sido, entonces, el cambio en las relaciones intergubernamentales a partir de las reformas descentralizadoras impulsadas desde el gobierno federal hacia los estados y los municipios en las últimas tres décadas. Un primer punto a destacar en esta reflexión es que en México no ha existido (como se pudo constatar con el breve recuento arriba presentado) una estrategia global y articulada de mediano y largo plazo para la descentralización. Más bien, se han presentado iniciativas diferentes en su vocación e intención, con justificaciones y coyunturas específicas, y sin una secuencia o un eslabonamiento entre las reformas. Cada una de las propuestas se ha creado en coyunturas y como respuesta a problemáticas específicas; se trata, en síntesis, de iniciativas derivadas del pragmatismo, e incluso han sido reformas que han competido entre ellas, que han destruido lo poco avanzado en cada periodo anterior para imponer una nueva lógica y una nueva orientación. Ni congruencia ni continuidad, más bien la contradicción y la ruptura es la mejor interpretación de la historia descentralizadora mexicana.

Esta naturaleza errática y coyuntural del proceso de descentralización en el caso mexicano ha provocado que, más allá de los avances importantes que se han dado para incrementar las atribuciones y recursos de los gobiernos subnacionales, aún persistan algunos rezagos básicos que han impedido, por una parte, un despliegue mucho más agresivo de los gobiernos estatales y municipales en el diseño de políticas públicas y, por otra parte, que aseguren la consolidación de un esquema de relaciones intergubernamentales mucho más fluido y dinámico. Al respecto aquí se consideran algunos dilemas que tornan contradictorios los resultados del proceso descentralizador mexicano de las últimas tres décadas.

### 3.1. EL DILEMA INSTITUCIONAL

Un primer dilema que se considera relevante para analizar los cambios en la estructura federal y en las relaciones intergubernamentales es, sin lugar a dudas, el diseño institucional y el esquema de competencias derivado de las iniciativas descentralizadoras. Las reformas constitucionales de 1983 y 1999 dotaron a los municipios de atribuciones propias, mayores instrumentos de gestión y de potestades reglamentarias. Se les transfirió la responsabilidad del desarrollo urbano y de la provisión de gran parte de los servicios públicos de consumo directo por la población. Así, los ayuntamientos se han convertido, poco a poco, en gobiernos de pleno derecho con un catálogo, siempre en aumento, de responsabilidades propias. De modo que el modelo federalista que había prevalecido (un modelo dual, donde los ejes de la dinámica política eran la federación y los gobiernos de los estados), se transformó en una lógica tripartita (federación, estados y municipios). Aunado a los cambios legales-normativos, durante los últimos cinco lustros, la gran mayoría de los estados y de los municipios del país han experimentado la alternancia de gobiernos con distintos orígenes políticos, y la mayor parte de ellos han inaugurado nuevas etapas de pluralidad partidaria. La inyección de esta pluralidad, junto con las reformas que la hicieron asequible (como la institución de representación proporcional de los ayuntamientos y los congresos estatales), abrió la puerta franca al cambio de régimen político y la emergencia de gobiernos diferenciados. Como consecuencia, los congresos locales, al igual que los municipios y los ejecutivos estatales, han ganado agendas políticas propias y hoy establecen, leyes, políticas y programas con mucha mayor autonomía que en cualquier momento anterior.

Si bien estos últimos cambios son resultado del incremento de la pluralidad, más que de reformas institucionales formales, no hay duda del protagonismo que han cobrado las legislaturas estatales, de la creciente autonomía de los tribunales superiores de cada entidad e incluso del fortalecimiento de los ejecutivos estatales como actores cada vez más relevantes en la vida política nacional. La pluralidad política ha reno-

vado la vigencia de instituciones que existían, pero que estaban sometidas a la dinámica de la jerarquía política del pasado. En ese mismo sentido, la nueva pluralidad del Congreso de la Unión que se produjo a partir de 1997 y el cambio de partido en la Presidencia de la República en 2000, transformaron dramáticamente las relaciones entre los gobiernos estatales y el centro, limitando la influencia de la administración pública federal y potenciando las relaciones entre los gobernadores y los legisladores de cada estado.

Más allá de los efectos institucionales positivos que ha tenido el proceso de descentralización en estados y municipios, también deben reconocerse un par de limitaciones críticas que ninguna reforma ha buscado atender de manera deliberada. En primer lugar, si bien las reformas descentralizadoras de las últimas décadas —particularmente la constitucional de 1983 y la de finales de los noventa— han tratado de incidir en la estructura institucional y política de los gobiernos municipales, también debe reconocerse que ninguna de ellas ha modificado de manera significativa el diseño institucional y la operación de los gobiernos estatales. En rigor, las instituciones jurídicas y políticas de las entidades han sufrido muy pocos cambios directos durante los últimos veinticinco años y, en mucho, mantienen los rasgos, instituciones y prácticas de los gobiernos autoritarios del pasado. De hecho, hoy en día buena parte de los analistas sobre federalismo y cambio democrático han llamado la atención sobre el poder renovado y los amplios márgenes de discrecionalidad con los que cuentan los gobernadores y las legislaturas locales.

El incremento sustancial de recursos derivado de la arquitectura fiscal intergubernamental, aunado a los pocos o nulos esfuerzos de ajuste del entramado institucional estatal ha provocado que las autoridades de este nivel de gobierno establezcan un dominio casi absoluto sobre sus jurisdicciones. En este tenor, las iniciativas estatales por robustecer sus instituciones democráticas (de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, por ejemplo) así como sus prácticas y sistemas de gestión se han explicado más a los vaivenes políticos locales, y no necesariamente a la construcción de una estrategia deliberada que redefiniera una nueva institucio-

nalidad de los estados en un escenario de cambio político y pluralidad.<sup>8</sup>

En segundo lugar, si bien buena parte de las reformas descentralizadoras de las últimas décadas han tenido una incidencia institucional mayor en los gobiernos municipales (dotándolos de mayores atribuciones formales y recursos financieros), ninguna de ellas se enfocó en el fortalecimiento de las capacidades propias de un nivel de gobierno que, durante casi siete décadas, vivió subordinado a los mandatos federales o estatales. Así, casi todos los municipios del país se encontraron con nuevas responsabilidades y recursos que, sin embargo, sus estructuras burocráticas y de gobierno no fueron capaces de enfrentar. La poca atención a este punto ha llevado, en distintos momentos, a que los municipios tengan que ceder por acuerdo ciertas responsabilidades (como la prestación de servicios o la recaudación del impuesto predial) a las autoridades estatales, además de que en la mayoría ha mantenido un entramado institucional desactualizado y anacrónico, y una estructura burocrática poco profesional y altamente volátil.

Con este escenario de frente, resulta claro que el despliegue de la acción gubernamental en lo local haya sido ampliamente desigual y que sólo aquellos municipios que contaron con los recursos o el apoyo necesario pudieron estructurar, aunque fuera de manera incipiente, un sistema burocrático y de gobierno un tanto más sólido. Sobra decir que esta desigualdad se encuentra claramente marcada por un pequeñísimo número de municipios urbanos densamente poblados como los ganadores del proceso de descentralización, mientras que una gran cantidad de municipios rurales y semi-urbanos (que es donde se concentran los mayores rezagos sociales) han enfrentado mayores problemas y restricciones.<sup>9</sup>

En tercer lugar debe reconocerse también que la estructura de diseño y operación del gobierno federal ha sido muy poco sensible al proceso de descentralización, manteniendo –como ha sido la pauta desde principios de los años noventa– una alta centralización en la estructura de toma de decisiones de la política social. Esto no quiere

decir, en efecto, que los márgenes de intervención de la administración pública federal tengan que acotarse, sino que –más bien– el diseño de los programas de combate a la pobreza pueda ajustarse a una lógica subsidiaria en la que cada nivel de gobierno cuente con espacios propios de intervención que, de manera conjunta, se integren en estrategias coherentes que entreguen bienes y servicios integrados a la ciudadanía. Lo que sucede, por el contrario, es una lógica de alta intervención de programas técnicamente impecables, pero que no logran ajustarse al contexto específico de los municipios y que –en opinión de las mismas autoridades locales– terminan por ser poco efectivos para la solución de los problemas planteados.

Al respecto, vale la pena observar algunos resultados derivados de la *Encuesta a presidentes municipales 2004* (Sedesol, 2004) donde, por una parte, se reconoce una fuerte intervención del gobierno federal a través de una gran variedad de instrumentos de política social que, sin embargo, son reconocidos como poco efectivos por parte de los presidentes municipales. Esta situación conlleva, con bastante claridad, a la construcción de rutas alternativas de política desde lo local que se contraponen y traslapan, favoreciendo, con esto, una mayor dispersión de la arena de políticas.

### 3.2. EL DILEMA FISCAL

Aunado a los dilemas de corte institucional, la recomposición del sistema fiscal intergubernamental que se ha presentado en las últimas décadas también ha quedado corta en la fortalecimiento del entramado fiscal intergubernamental, e incluso ha generado una serie de problemas y desequilibrios graves. En términos breves puede señalarse que el sistema fiscal intergubernamental mexicano que se ha consolidado a lo largo de los años es altamente descentralizado por el lado del gasto (manteniendo una relación casi 1 a 1 entre los recursos ejercidos por la federación y los ejercidos por gobiernos subnacionales), pero altamente centralizado por el lado de la recaudación de ingresos (la federación capta casi 95 cen-

<sup>8</sup> Un ejemplo claro en este sentido se puede observar en el estudio recientemente realizado por Cejudo y Ríos (2009) sobre rendición de cuentas.

<sup>9</sup> Véase por ejemplo Cabrero y Zabaleta (2009) para el caso específico de los gobiernos metropolitanos.

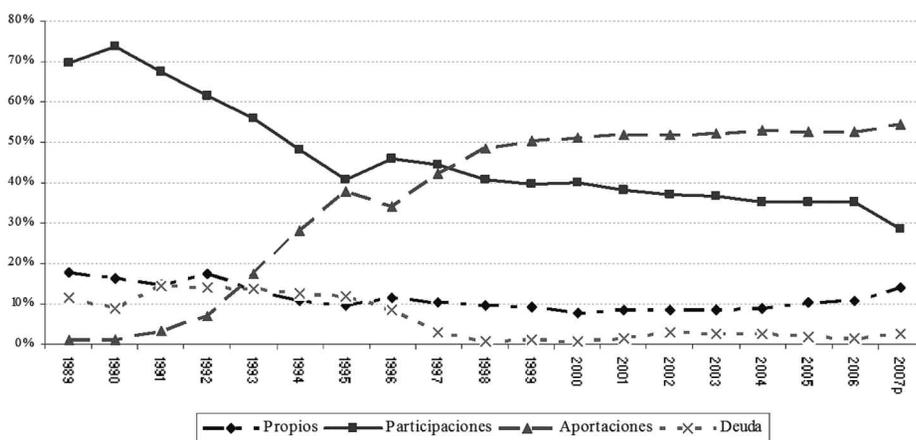
tavos de cada peso recaudado). Esta fuerte contradicción en el sistema fiscal es una consecuencia clara de un proceso bastante politizado de descentralización en el que el gobierno federal ha tendido a incrementar de manera significativa la descentralización de recursos para la operación de políticas desconcentradas (como educación, salud e infraestructura social), pero se ha mostrado ampliamente reticente a otorgar un mayor margen de maniobra a los gobiernos subnacionales en la recaudación de ingresos bajo el argumento de eficiencia tributaria.

¿Qué efectos acarrea esta contradicción de un sistema altamente centralizado en el ingreso, pero fuertemente descentralizado en el gasto? Una primera conclusión obvia de tal desequilibrio es la fuerte dependencia de recursos de las autoridades subnacionales mexicanas con relación al gobierno federal. La descentralización sólo por la vía del gasto se convierte en una descentralización ficticia, dado que acota la acción gubernamental

subnacional y deriva en un mecanismo de regulación de la autonomía de estados y municipios. Si bien las *participaciones federales*<sup>10</sup> son un derecho derivado del sistema de coordinación fiscal, no dejan de transitar por un sistema de transferencias desde el gobierno federal con todas las implicaciones reales y simbólicas que eso conlleva. Aunado a las participaciones, las *aportaciones federales* son transferencias que se han venido ampliando de manera importante y se convierten poco a poco en una “adicción” a la cual los gobiernos subnacionales se acostumbran rápidamente, en detrimento de su autonomía financiera y de su esfuerzo recaudatorio.

Con base en una medida muy simple de desequilibrio —que resulta de dividir el porcentaje de gasto ejercido por las autoridades subnacionales con el de ingresos recaudados— es posible concluir que la autonomía del gasto estatal y municipal en nuestro país es casi nula (los primeros cuentan con una autonomía de 10% de su

**Gráfico 1**  
**Trayectoria en la composición del ingreso estatal 1989-2007**



Fuente: INEGI.

<sup>10</sup> Dentro del sistema de coordinación fiscal intergubernamental en México se definen dos tipos de transferencias federales para estados y municipios: las *participaciones* y las *aportaciones*. Las primeras consisten en recursos “libres” a los cuales se les puede dar cualquier uso que estados y municipios consideren apropiado; por su parte, las *aportaciones* son transferencias “etiquetadas” que se derivan de los acuerdos de descentralización en distintos rubros de políticas (educación, salud, seguridad, etcétera), los cuales tienen que ser ejercidos estrictamente en los ámbitos para los que fueron asignados. Una parte considerable de las aportaciones son empleadas para el pago de salarios a maestros, al mantenimiento de escuelas y hospitales y, en menor medida, para la construcción de infraestructura social municipal.

gasto y los segundos 27%). Esto contrasta con otras experiencias federales donde el nivel de desequilibrio es marginal y la autonomía de gasto por nivel de gobierno alcanza niveles de 80 y 90 por ciento. Si bien prácticamente en ningún caso internacional se alcanza un nivel de equilibrio perfecto, la lógica de la responsabilidad fiscal se trata de mantener al obligar a los gobiernos subnacionales a tener niveles importantes de recaudación para cubrir buena parte de sus gastos.

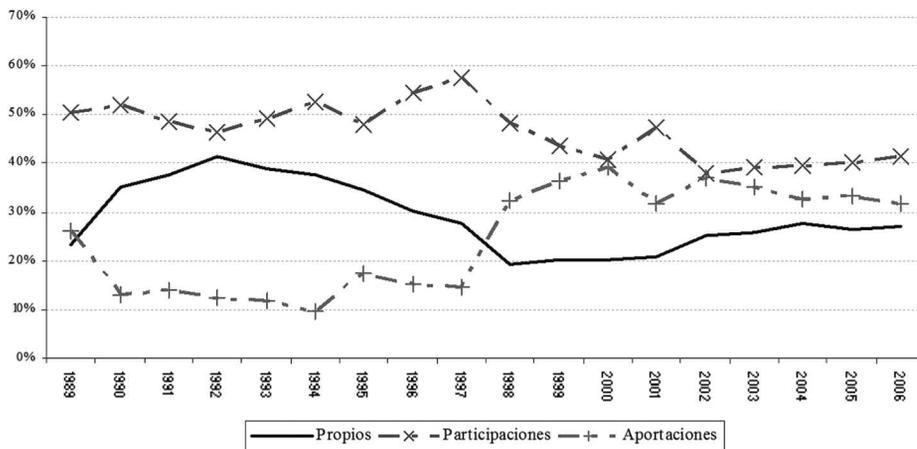
La distorsión se ha venido profundizando en los últimos años tanto en el ámbito estatal como municipal. Al analizar con mayor detalle la trayectoria que ha seguido la composición de los ingresos estatales, se reconocen la forma en la que los ingresos propios han perdido importancia (al pasar de 17% a 14%) en comparación al conjunto de transferencias federales que significan más de 80% de las finanzas totales de las entidades. La situación se agrava aún más ya que las participaciones –recursos de ejercicio libre– han perdido peso en los últimos quince años en la esfera estatal, mientras que las aportaciones “etiquetadas” representan ya para 2007 poco más de la mitad de los ingresos estatales. Este cambio en la lógica hacendaria intergubernamental hace evidente dos hechos: por una

parte, parecería haber evidencia de una creciente “pereza fiscal” en los estados, cuyas autoridades optan por no asumir costos de recaudación directa a cambio de recibir recursos federales seguros; y, por otra parte, también se observa la creciente pérdida de autonomía subnacional debido al incremento de recursos federales con destino de gasto etiquetado.

Por lo que se refiere al ámbito municipal entre 1989 y 2006 el camino ha sido similar. Si bien es posible constatar un incremento en casi cinco veces de los ingresos municipales totales, dicho aumento se debe al fuerte crecimiento, en términos reales, de los recursos provenientes de la Federación, y no al fortalecimiento de las capacidades recaudatorias de las autoridades locales. Con esto, los gobiernos locales –al igual que en el caso de los estados– han comenzado a ceder espacios para el diseño e implementación de acciones propias, y se afirman como gestores de mandatos centralmente definidos.

Aunado a la distorsión por el lado del ingreso, el ejercicio del gasto subnacional ha distado de sufrir una reconfiguración como producto del incremento de recursos disponibles. Por el contrario, en el ámbito estatal, la trayectoria que ha seguido la composición del gasto muestra cómo el gasto corriente (esto es, el orientado al man-

**Gráfico 2**  
**Trayectoria en la composición del ingreso municipal 1989-2006**



Fuente: INEGI.

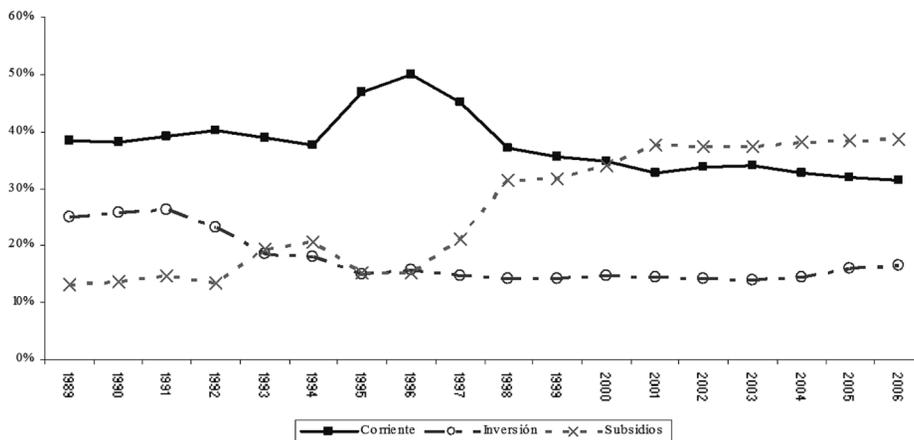
tenimiento de la operación burocrática) sigue representando cerca de un tercio del ejercicio total. En este sentido, la transformación del gasto en las entidades federativas pareciera responder al mayor peso que tienen las aportaciones federales en el escenario subnacional, sobre todo en el área educativa y de salud.<sup>11</sup>

De igual manera, cabe mencionar que el ritmo al que disminuye el gasto administrativo en los estados no se corresponde al muy significativo incremento de los ingresos, se esperaría una disminución más rápida de éstos. Todo parece indicar que las participaciones federales alimentan una burocracia subnacional en crecimiento. Es cierto que en ocasiones la contratación de más policías para atender los problemas en seguridad pública por ejemplo, explica parte de ese crecimiento, pero aún así no parece justificado el alto nivel de gasto corriente. No hay que olvidar el comportamiento que en su momento tuvo el gobierno federal, que creció injustificadamente conforme crecían las demandas y las responsabilidades, sin capacidad de disminución posterior

de esos niveles de gasto y de ese tamaño de burocracia. Cabe pensar en la posibilidad que ahora sean los gobiernos estatales quienes repitan la historia de obesidad y falta de eficiencia gubernamental.

En el ámbito municipal la centralización del gasto en componentes burocráticos se agudiza aún más. En poco más de 15 años de evolución municipal, el porcentaje del gasto destinado a sufragar salarios y a mantener la estructura burocrática local se ha mantenido casi inalterado, absorbiendo cerca de 60 centavos de cada peso ejercido. Por su parte, la inversión financiera y en obra pública ha mostrado un cierto repunte a partir de finales de los años noventa, sin embargo –y como también sucede en la esfera estatal– esto podría estar explicado por los recursos provenientes de aportaciones federales, parecería darse un efecto sustitución en que los recursos que el gobierno municipal asignaba a inversión ahora los sustituye por las aportaciones federales y reasigna el recurso a gasto corriente.

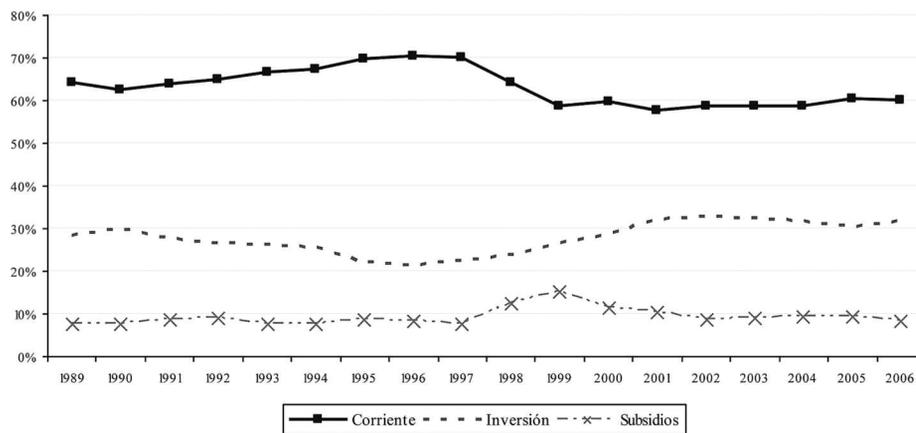
**Gráfico 3**  
**Trayectoria en la composición del gasto estatal 1989-2006**



Fuente: INEGI.

<sup>11</sup> Dentro de la categoría de subsidios y acciones ofrecida por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) –de donde se desprenden las gráficas aquí presentadas– se engloban una gran cantidad de actividades que van desde el mantenimiento de escuelas y hospitales hasta la entrega de recursos de programas sociales, productivos y de seguridad pública estatales.

**Gráfico 4**  
**Trayectoria en la composición del gasto municipal 1989-2006**



Fuente: INEGI.

Además de todo lo anterior, y a pesar del fuerte peso que tienen las transferencias federales en las finanzas subnacionales, las diferencias entre gobiernos del mismo nivel territorial son abismales, es decir el desequilibrio horizontal también es grave. Es en el ámbito municipal –escenario en el que se encuentran disparidades poblacionales, sociales y económicas muy profundas– donde esta situación es preocupante. Los veinte municipios más poblados del país, esto es 1% del total, reciben un sexto de las transferencias federales totales y recaudan casi un tercio de los ingresos propios generados por todos los municipios del país. Los siguientes 300 municipios más poblados (alrededor de 12%) reciben casi la mitad de los recursos federales destinados a los gobiernos locales y recaudan poco más de la mitad de los ingresos propios de todos los municipios del país. Sobra decir que en los más de 2,100 municipios restantes –los cuales en general son ciudades con menos de 15,000 habitantes o localidades rurales– solamente se distribuye 40% de los recursos federales restantes y éstas solo recaudan 14% de los ingresos municipales totales.

Esta situación, además de profundizar las diferencias entre regiones ricas y pobres, hace que el regateo político en materia fiscal sea

dominado por unos pocos actores claramente delimitados. En el ámbito federal, sobre todo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunque también algunas otras secretarías (educación, salud, desarrollo social), regulan la política de transferencias intergubernamentales. Por su parte, los gobernadores se han convertido en jugadores con una enorme capacidad para ejercer presión a las instancias federales buscando recibir recursos por medio de las vías tradicionales o a través de transferencias extraordinarias como sucede en el caso de los excedentes petroleros. Una evidencia clara de esta situación es el peso estratégico que ha cobrado la confederación de gobernadores, CONAGO, como mecanismo de negociación con la Federación. Un último grupo de jugadores con cierto margen de maniobra y negociación serían los 20 municipios más grandes del país descritos un poco más arriba, por la cantidad de recursos que concentran, éstos pueden mantener una autonomía relativa del poder estatal. El resto de los gobiernos locales son marginales dentro del juego de negociaciones fiscales intergubernamentales.

Por último, resultan claros los rezagos en mecanismos de vigilancia, rendición de cuentas y evaluación de los recursos en buena parte del escenario subnacional. Si bien se identifican

experiencias exitosas tanto en algunos estados como en algunos municipios, todavía se trata de experiencias atípicas. En buena parte de los casos, el tema de la transparencia y rendición de cuentas que en principio deberían abrir espacios para la evaluación y la medición del desempeño en el uso de los recursos, se convierten en simples procedimientos tendientes a cumplir obligaciones legales. También es frecuente observar casos en los que la revisión de las cuentas públicas municipales –responsabilidad que recae en los Congresos Estatales– se convierta en instrumentos de negociación y presión política por parte de legisladores.

### 3.3. EL DILEMA DE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Finalmente, un último dilema que se puede derivar de la articulación de estrategias descentralizadoras (y que ya se ha descrito muy someramente en el caso de la descentralización de políticas), es la inexistencia de mecanismos sólidos y uniformes de coordinación y colaboración intergubernamental que favorezcan la sinergia de esfuerzos entre distintos niveles y permitan la construcción de un gobierno multinivel. Lo que se ha observado, más bien, es la conformación de federalismos y relaciones intergubernamentales “diferenciadas” dependiendo del subsector de política analizado (así como de la coyuntura y factores que propiciaron su descentralización); así como la predominancia de un modelo intergubernamental de “cerca de púas” o de dispersión (en la terminología propuesta por Wright [1998]) en la que se privilegia la definición de un catálogo de competencias y jurisdicciones específicas y acotadas para cada nivel de gobierno, más que la determinación de espacios de comunicación, cooperación, y trabajo conjunto.

En este ámbito podría considerarse que la articulación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) desde principios de los años ochenta, hubiera facilitado la conformación de arenas de interlocución entre niveles de gobierno en el diseño y ejecución de políticas. Sin embargo, esto no ha sido posible debido a que, institucionalmente, este sistema de planeación se concibe solamente como un mecanismo vertical de armonización de objetivos progra-

máticos demasiado amplios (inscritos en los planes de desarrollo) que no necesariamente encuentran acompañamiento al momento de diseñar y ejecutar políticas y programas concretas. Así, la congruencia de las políticas se mantiene en un plano demasiado general y en la que los acuerdos resultan redundantes y hasta cierto punto obvios (como el combate a la pobreza, la construcción de infraestructura, la disminución de la criminalidad, etcétera), pero no hay un eslabonamiento claro sobre los alcances de los instrumentos de política que cada uno de los niveles de gobierno debe diseñar e implementar.

Como ya se ha discutido con en otros momentos (Cabrero y Zabaleta, 2009), en la práctica intergubernamental mexicana es posible reconocer diversos escenarios que van desde un federalismo altamente centralizado (como en el caso de la política de educación básica y en los programas federales de combate a la pobreza), esquemas más cercanos al llamado federalismo delegado (como en los casos de la atención de la salud a la población abierta y la construcción de vivienda), políticas que operan bajo parámetros de un federalismo disperso o desarticulado (como los programas de infraestructura social y de promoción de la empresarialidad local), y sólo unos pocos que se encuadran más bajo una lógica de federalismo cooperativo multinivel (como es el caso del programa de municipios saludables o de escuelas de calidad referidos un poco más arriba).

Este interés limitado por construir esquemas de coordinación y cooperación intergubernamental más sólidos ha provocado que esfuerzos de innovación y mejora en las políticas provenientes de cada uno de los niveles de gobierno tiendan, por regla general, a ser dispersos y no favorezcan una integración en los bienes y servicios entregados a la ciudadanía a través de la acción gubernamental. Esto último es el caso de lo que he llamado en otros momentos como descentralización de “abajo hacia arriba” en donde los gobiernos municipales (en un escenario de mayores recursos y atribuciones) despliegan estrategias innovadoras de intervención pública para la solución de problemas concretos de su comunidad. Esto se puede constatar, por ejemplo, en el fuerte activismo observado en los municipios mexicanos que conduce a una alta intervención en problemáticas sociales y en la

construcción de estrategias integradas de acción. Si bien estas experiencias han sido relevantes para reconocer las nuevas potencialidades locales en el diseño e implementación de políticas autónomas, lo cierto es que muchas de ellas no llegan a “entrar en sintonía” con los programas e iniciativas propuestos por otros ámbitos gubernamentales, favoreciendo escenarios de competencia o desarticulación de políticas que, en última instancia, deberían orientarse hacia la atención conjunta de las diferentes dimensiones y aristas de un problema público determinado.

Esto último ha provocado que la evolución reciente de las relaciones intergubernamentales en México genere cada vez más un mapa diverso, complejo y en ciertos momentos hasta esquizofrénico. La desarticulación de las políticas y programas en cada uno de los niveles de gobierno ha favorecido una mezcla de iniciativas que vienen, por una parte, de la tradición descentralizadora desde el gobierno federal hacia los estados y los municipios y, por otra parte, iniciativas que se promueven desde los espacios locales con un enfoque diferente y, en general, más preocupadas por atender de forma emergente y coyuntural ciertas necesidades sociales. Asimismo, en el interior de cada nivel de gobierno también se observa diversidad de iniciativas y de diseño de mecanismos de política diferenciados y sin una clara comunicación con los instrumentos propuestos por otro nivel de gobierno.

Esta constelación de iniciativas y diferenciación en los estilos de relaciones intergubernamentales y en las estrategias –muchas veces contradictorias– emprendidas por los gobiernos subnacionales para diseñar e implementar políticas ha encontrado un eco profundo en la forma en la que se gestionan ciertas políticas sociales. En particular, la descentralización de las políticas educativa, de salud y de infraestructura social desde el centro federal hacia las regiones y localidades ha sido, en general, tardía, errática y de efectos desiguales. La estrategia radical de descentralización adoptada en el sector educativo, grande en transferencias, ha sido muy pobre en lo que se refiere al fortalecimiento y recomposición de las relaciones intergubernamentales. Se transfirieron problemas a las entidades federativas más que oportunidades de innovación para la política pública. Dicho en otras palabras, la descentralización educativa fue intensa en la

dimensión jurídica, pero frágil en la dimensión política y muy débil en la dimensión sustantiva de la hechura de políticas. Como consecuencia de esto, el ámbito educativo sigue adoleciendo de los problemas de centralismo y de la falta de innovación sobre todo en el ámbito estatal. Los cambios en la política educativa no parecen ir, hasta ahora, hacia la construcción de un gobierno multinivel de relaciones intergubernamentales en equilibrio, tal y como se ha discutido en otro momento (Cabrero y Zabaleta, 2009). Más que un gobierno multinivel en la política educativa, lo que se ha construido desde el gobierno federal es un nuevo sistema de subordinación de gobiernos subnacionales al nivel central con algunas nuevas funciones centralmente definidas, diseñadas, controladas y financiadas.

Por lo que se refiere a la política de salud, los logros son mayores aunque todavía inciertos. En este caso el ritmo incremental permitió a los gobiernos estatales irse acondicionando institucional y administrativamente. Todavía el centralismo es fuerte, pero se trata de un centralismo de naturaleza federalista en el que hay espacios para el diálogo intergubernamental; por ello, el ritmo del proceso y sus modalidades han variado de estado a estado dado que ha habido una adaptación a las necesidades y expectativas locales. La descentralización ha sido intensa en la dimensión jurídico-política, lo cual ha favorecido la minimización de espacios de confusión en áreas de acción intergubernamental y avanza con intensidad en la dimensión sustantiva, aunque todavía el diseño y la evaluación de la política se mantienen en el centro, la ejecución poco a poco gana espacios de acción en el nivel estatal. Se trata de la construcción incipiente de una estructura multinivel en la atención de la salud, que requerirá de un proceso continuo de ajuste y acomodo que permita una articulación mucho más fluida de la política.

En lo que se refiere a las políticas de desarrollo de infraestructura social y lucha contra la pobreza hay también logros importantes, aunque persisten retos y fallas por superar en el corto plazo. En este sector de política el centro adoptó una estrategia abriendo espacios importantes de decisión a los espacios regionales y locales, aunque con un condicionamiento fuerte sobre el destino de los recursos y con mínimos niveles de seguimiento, control y rendición de cuentas. Así,

el centro no fue capaz de diseñar mecanismos innovadores de regulación, por lo que en ocasiones estos programas se dispersan, se atomizan en sus efectos y pierden en ocasiones el “foco de atención” sobre los grupos más necesitados. Se trata de una situación en la que la descentralización fue débil en la dimensión jurídico-política, aunque intensa en la dimensión sustantiva. Claramente se está construyendo en este tipo de programas un gobierno multinivel que, paradójicamente, carece de instrumentos claros y continuos de coordinación.

Así, como se puede constatar con claridad, la descentralización de las políticas en México se ha dado con mayor intensidad a partir de mediados de los años noventa; sin embargo, la visión dominante de la descentralización ha sido bajo un enfoque “arriba abajo” que no necesariamente ha permitido fortalecer a las regiones y las localidades, y evolucionar así hacia un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales. En este recuento ha sido posible observar la poca participación de los gobiernos estatales y municipales en la hechura sustantiva de las políticas; y más bien se les ha asignado el papel de operadores de políticas centralmente definidas. Es claro que el gobierno federal en parte actúa de esta forma no sólo por la tradición centralista del modelo mexicano, sino también porque ha sido incapaz de transformarse a sí mismo de un gobierno que intervenía, operaba y controlaba directamente la totalidad de la agenda de políticas públicas, en un gobierno que despliegue nuevos mecanismos de regulación, que establezca acuerdo intergubernamentales, que promueva la coordinación horizontal y que sea capaz de construir acciones multinivel en la hechura de políticas.

#### **4. ¿DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALISMO MULTIPLICADO EN EL CASO MEXICANO? ALGUNAS NOTAS SOBRE LA AGENDA FUTURA DE DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO**

El recuento de la experiencia descentralizadora mexicana –así como los principales dilemas institucionales, fiscales y de diseño de políticas intergubernamentales– parece indicar con claridad que más que el fortalecimiento de un

sistema federal coherente y cooperativo, las reformas descentralizadoras de las últimas tres décadas han conducido a la multiplicación de varios “centralismos” en donde cada nivel de gobierno cuenta con atribuciones claramente circunscritas que, si bien formalmente parecieran comunicarse de forma armónica, en la práctica han generado exclusas operativas que aíslan a cada ámbito jurisdiccional para el despliegue de instrumentos de política pública dependiendo de sus recursos y capacidades disponibles. Asimismo, se ha logrado identificar que más allá de los avances alcanzados en la arena institucional, el proceso de descentralización ha rediseñado los esquemas de centralización de algunos sectores clave, ya no a través de la subordinación política, pero sí a través del control legal de ciertos aspectos sustantivos de la política pública. Tal es el caso, por ejemplo, del ámbito educativo en donde el gobierno federal ha mantenido un férreo control sobre la normatividad, el diseño y las modalidades de aplicación de la política; asignando (o más bien delegando) a gobierno estatales y municipales algunas funciones de ejecución y operación de acciones definidas centralmente.

¿Descentralización o centralismo multiplicado? En un país con tradición centralista el trayecto de reacomodo de las relaciones intergubernamentales puede llevar a un fortalecimiento del centralismo en cada nivel de gobierno: esto es, a un presidente concentrador del poder (aunque, como ha mostrado la evidencia, cada vez menor), acompañado de gobernadores que dominan casi absolutamente sus territorios con una visión –y con instituciones– autoritarias y concentradoras de recursos, e incluso con presidentes municipales que ejercen su poder con un gran centralismo y sin un contrapeso institucional real. Es decir, el buscar un equilibrio entre niveles de gobierno no necesariamente genera un sistema horizontal y de prácticas democráticas más extendidas, sino que –como logra observarse en el caso mexicano– puede replicar en cada uno de los territorios, centralismos consolidados, autárquicos y con nula retroalimentación por parte y hacia la ciudadanía. Es indudable que la transición mexicana se instala cada vez más ampliamente en los espacios de la vida pública; los tres niveles de gobierno cada vez se ven más sometidos a dejar la tradición de hechura

ra de políticas gubernamentales para transitar a un modelo de políticas efectivamente públicas. Sin embargo, algunos hechos (como la integración de la CONAGO y el control que en muchos casos ejercen las autoridades locales con los diputados de distrito y con los senadores) podrían llevarnos a pensar en una fuerza creciente de los gobernadores que negociarían –de manera opaca– cada vez más directamente con el Presidente y el Congreso, lo cual no permitiría un real equilibrio de relaciones intergubernamentales, sino más bien estaría creando espacios para el acuerdo e intercambio entre camarillas de poder. Este es uno de los dilemas que más intensamente ha comenzado a vivir el federalismo mexicano de nuestros tiempos: el asociacionismo de los gobernadores puede fortalecer o debilitar al federalismo, todo dependerá de los mecanismos institucionales de cooperación intergubernamental que se vayan creando. Si éstos son débiles y sujetos al protagonismo político, el federalismo tenderá a debilitarse de manera casi inexorable.

Que un sistema federal como el mexicano esté generando un reacomodo en la práctica y en la estructura intergubernamental es, a pesar de todo, una buena noticia. Como ya se decía con anterioridad, en el escenario contemporáneo un sistema altamente centralizado de gobierno entrará irremediabilmente en una fase de rendimientos decrecientes a escala. La economía presiona al fortalecimiento y mayor autonomía de los gobiernos locales, sólo así se podrán aprovechar las oportunidades que ofrece una economía global. Por otra parte, la legitimidad que requiere la nueva democracia se construye cada vez más desde los espacios locales.

Sin embargo, en el caso mexicano se hace evidente que este proceso no está exento de retos y dilemas. Por una parte, la descentralización desde el gobierno federal hacia gobiernos estatales y locales no necesariamente ha dado en la forma y los ritmos que a los gobiernos subnacionales convenía. Debido a ellos, éstos muy difícilmente se han visto fortalecidos; y, más bien, han tenido que lidiar con problemas que les fueron transferidos. Además, el gobierno federal tampoco está siendo apto para reformar sus propias capacidades hacia un modelo regulador inteligente que, sin manejar toda la agenda de políticas, pueda promover incentivos efi-

cientes y avanzar en la construcción de un gobierno multinivel flexible, eficaz y cooperativo en sus relaciones intergubernamentales. Todo lo contrario, lo que parece predominar es la competencia y el aislamiento entre instancias territoriales.

Por otra parte, los gobiernos subnacionales –en particular los municipales– han desplegado su propia agenda de políticas (en muchas ocasiones con gran creatividad y capacidad innovadora) presionados por las necesidades sentidas por la ciudadanía y por la intensa competencia política local. 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 dinámicas y equilibradas.

Es claro que por el momento de 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. Pero también debe reconocerse que en la medida en la 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 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, sólido y coherente en torno a las políticas públicas que evite la presión política sistemática (como en el caso de los gobernadores) o la dislocación de esfuerzos territoriales. Para ello se requiere generar espacios de diálogo y ajuste gubernamental 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 negociaciones entre niveles de gobierno una nueva tradición en la hechura de políticas. Se trata de generar un proceso de “aprendizaje cruzado” entre instancias territoriales, así como entre departamentos y áreas diversas de política en el interior de cada gobierno, entre profesionales por comunidad de política, así como entre ciudadanos y grupos sociales.

Para ello se requiere emprender esfuerzos de fortalecimiento institucional hacia los gobiernos locales, desarrollar mayores capacidades administrativas y profesionalizar a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno. De esta forma se estarían tejiendo las “redes de política” que podrán derivar efectivamente en acciones de gobierno multinivel. Asimismo, la sociedad civil encontraría espacios claros de construcción de alianzas y de participación directa en este tipo de políticas. Con este tipo de esfuerzos se podría dar un mayor reordenamiento y articulación de

esfuerzos haciendo más eficaces las políticas y, en este sentido, 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 nuevo espacio para la acción ciudadana. De no cuidar el proceso, se puede llegar a la confusión e ineficacia y simplemente reproducir —ahora de forma multiplicada— los problemas tradicionales de la hechura de políticas públicas en México.

## BIBLIOGRAFÍA

- CABRERO, Enrique (1996) *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en los municipios urbanos de México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- (1997) “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano”, en *Gestión y política pública*, VI (2), pp. 329-387.
- (1998) (ed.) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2008) “La trampa del federalismo fiscal” en *Nexos*, v. 30, n. 371, pp. 33-40.
- y Dionisio ZABALETA (2009) “¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas”, en *Reforma y democracia*, n. 43, pp. 27-62.
- CARDOZO, Myriam (1998) “Análisis de la descentralización en el sector salud” en Cabrero, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y desencantos*.
- CEJUDO, Guillermo y Alejandra RÍOS (2009) “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México”, en *Documento de Trabajo*, n. 225, DAP-CIDE.
- DRESSER, Denise (1991) “Neopopulist Solutions to neoliberal problems: Mexico’s national solidarity program”, San Diego, Universidad de California.
- FLAMAND, Laura (1997) “Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud”, en *Documento de Trabajo*, n. 55, DAP-CIDE.
- INEGI (s.a.), *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales*, México.
- MERINO, Mauricio (1994) *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno municipal mexicano*, México, Colmex.
- MOLINAR, Juan y Jeffrey WELDON (1994) “Electoral determinants and consequences of national solidarity program” en Cornelius, Craig y Fox, *Transforming State-Society Relations in México: The National Solidarity Strategy*, Estados Unidos, Universidad de San Diego.
- ORNELAS, C. (1998) “La descentralización de la educación básica en México. El federalismo difícil” en Cabrero, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1998) Logros y desencantos*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- PARDO, María del Carmen (1999) *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México.
- (2009) *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México.
- RIVERA, L. y K. RODRÍGUEZ (1999) “El ramo 26” en s.a. *Análisis del Desempeño de los Gobiernos Estatales y Municipales en la Gestión del Gasto Social*, n. 1, México, CIDE.
- SANTIZO, Claudia (1997) “Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo”, en *Documento de Trabajo*, n. 56, CIDE-DAP.
- SEDESOL (1993) *La solidaridad en el desarrollo nacional*, México.
- (2004) *Encuesta a presidentes municipales 2004*, México (Base de datos).
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (1984) *Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas*, México.

- VV.AA. (2008) “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva” en *Federalismo y descentralización*, México, Conferencia Nacional de Gobernadores, pp. 137-180.
- VEGA, A. (1997) “Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector de desarrollo regional y lucha contra la pobreza”, en *Documento de Trabajo*, n. 62, CIDE-DAP.
- WARD, Peter, Victoria RODRÍGUEZ y Enrique CABRERO (1999), *New Federalism and State Government in México. Bringing the States Back In*, Estados Unidos, Universidad de Texas en Austin.
- WRIGHT, Deil (1998) *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.