

Prácticas gubernamentales

Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo

Rodolfo García Del Castillo*

Introducción

En la discusión sobre los aspectos gubernamentales relevantes que se han empezado a considerar dentro de la llamada Reforma del Estado, uno de los tópicos que ha cobrado singular importancia es el relativo a las relaciones entre los tres niveles de gobierno y al fortalecimiento de las instancias estatales y municipales. Así, aparece en el discurso gubernamental la idea del *Nuevo Federalismo* como parte de una estrategia de actuación. En realidad este

* Catedrático-Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

término tiene diversos referentes anteriores, ya que en el pasado reciente fue utilizado desde fines de los años sesenta en Estados Unidos por R. Nixon, y posteriormente por R. Reagan como propuesta de gobierno durante los ochenta.¹

Más allá de lo adecuado del membrete, México enfrenta una realidad nueva, o más bien distinta, en el ejercicio de las acciones públicas. En efecto, el cambio en el balance de relaciones entre instituciones y actores obedece a un acomodo distinto de las fuerzas políticas y a una presión más fuerte por parte de la sociedad civil agrupada en asociaciones nuevas, que representan el movimiento emergente de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Ahora parece el momento justo para abrir algunas reflexiones en torno al llamado *Nuevo Federalismo* y a las perspectivas que enfrentarán los estados y municipios mexicanos en los años siguientes. Este artículo busca plantear, de manera general, algunos puntos clave dentro de la discusión y abrirespacios para la reflexión sobre las políticas que se tejen alrededor de las relaciones entre federación, estados y municipios. Por supuesto, se trata de una aproximación inicial en donde se presenta, básicamente, un mapa de problemáticas.

El primer apartado plantea algunas características del orden federal en México, considerando su evolución para desembocar en las condiciones que rodean el surgimiento del actual *discurso del Nuevo Federalismo*. Por supuesto, la reconfiguración del sistema político va más allá de la estrategia de federalización, pues el entramado de actores y la definición de sus códigos, interrelaciones e intercambios, atraviesa las distintas esferas de organización territorial y funcional del régimen. Así, el análisis de las transformaciones gubernamentales debe verse bajo una perspectiva dinámica, en donde las políticas públicas encuentran expresiones diversas durante su implementación y aparecen, en el fondo de su cristalización, los cambios en la relación de pesos y contrapesos de actores concretos.

El segundo apartado presenta un punteo breve sobre algunas perspectivas de análisis desde lo que se conoce como Relaciones Intergubernamentales (RIG). No se trata *strictusensu* de un marco metodológico, se busca simplemente indicar formas de interpretar la realidad gubernamental en distintos niveles y considerando la injerencia de distintas agencias. Con estas referencias, se facilita la presentación que se hace en los últimos apartados sobre las políticas defederalización y descentralización.

Los dos últimos apartados presentan una perspectiva sobre los alcances del Nuevo Federalismo y los problemas que conlleva su realización, tomando en cuenta las condiciones

¹ DeilS. Wright. *Understanding Intergovernmental Relations*, USA, Brooks Colé Publishing Company, 2ª ed., 1988, pp. 4 y 54-55.

que prevalecen en las relaciones de los estados y municipios con el gobierno federal. Se considera tanto la condición de los estados como la de los municipios. Los problemas y retos se presentan de manera general, pero aportando datos que constatan los serios límites a que se enfrenta un federalismo con mayor división de responsabilidades y equilibrios de poder distintos. Es justo señalar que este artículo se inclina preferentemente hacia ciertos aspectos de carácter fiscal y financiero, en buena medida por el rumbo seguido por la polémica reciente en la cual se han privilegiado, dentro de la agenda de discusión, los temas relativos al destino y uso de recursos en el sistema político administrativo de México.

El texto busca despertar el interés sobre algunas vertientes a explorar, desde una óptica particular, en donde los cambios no se explican únicamente a través de grandes procesos estructurales, sino que también requieren de la consideración de los cambios agregados que se están presentando en los niveles locales. No se debe olvidar que las grandes *Reformas del Estado* encuentran su manifestación concreta en las acciones y la suma de decisiones de las agencias gubernamentales a lo largo y ancho del orden federal. Así, una agenda de discusión sobre los cambios en la intervención estatal y la redefinición de los espacios públicos estaría incompleta sin una visión de los espacios locales.

El Nuevo Federalismo: ¿porqué ahora?

En primer lugar cabe preguntarnos a qué se refiere el concepto de *Nuevo Federalismo*, si en realidad se constituye como algo distinto, o bien se trata de una política coyuntural que no plantea modificaciones de fondo a las relaciones entre los niveles de gobierno.

La historia particular del sistema político mexicano, ha marcado rasgos específicos tanto al espacio ideológico de la política como al ejercicio cotidiano de las políticas públicas. Las bases de funcionalidad y operación del aparato público, y sus propios elementos para alcanzar ciertas bases de gobernabilidad, se han tejido en torno a un poder central fuerte. Esta situación está presente desde el surgimiento del México independiente y dio pauta para una disputa histórica sobre el proyecto de nación durante todo el siglo XIX.² El movimiento revolucionario y los fenómenos de disgregación local del poder (caudillismo y cacicazgo) obligaron, al final de la contienda armada, a la concentración del poder, primero de manera personalizada y posteriormente a través de la corporativización de la política al interior del partido oficial.

² Véase: Mauricio Merino Huerta. *La Democracia Pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, Capítulo I.

Después de la consolidación del régimen en las décadas treinta y cuarenta, no exenta de problemas, la estabilidad alcanzada por el sistema político se convirtió en una de las variables que explican el desarrollo económico alcanzado por el país durante los cincuenta y sesenta. Por supuesto, otros aspectos endógenos y exógenos también jugaron un papel importante, por ejemplo: la consolidación del mercado interno; las políticas de protección y apoyo a los productores; y la disponibilidad de créditos externos. Sin embargo, las crisis económicas, que recurrentemente se han presentado desde los setenta, han significado una fuente de cuestionamiento para el orden político y social, cambiando también el escenario de las relaciones inter e intragubernamentales.

Ahora la discusión sobre los caminos de un proceso de democratización —capaz de abrir paso a una toma de decisiones más plural— debe considerar, en principio, la necesidad de cambios en las formas de participación social, centrando su atención en la búsqueda de alternativas para garantizar una mayor representatividad de los sectores sociales a través de las organizaciones políticas (partidos de forma preferencial, pero no exclusiva) con procesos electorales claros y justos. Además de lo anterior, se suma con más fuerza la perspectiva de consolidar una democracia que rescate el impulso de la participación crítica y autónoma de la ciudadanía desde nuevas formas de organización (Organizaciones no Gubernamentales o no lucrativas) con una exigencia sobre los resultados de la acción pública. En este orden de ideas, la labor de los espacios locales de gobierno sufre una revalorización y el federalismo aparece como tema central en la agenda de los problemas públicos prioritarios.

Las interrelaciones dentro del sistema político se encuentran ante la encrucijada de transformarse o ceder a la presión de los cambios obligados. Esto hace más complejo el problema de la relación entre poderes y la que se da entre niveles o esferas de ejercicio del poder haciendo de ambos aspectos a observar de manera conjunta.

Sin embargo, los cambios en las formas de relación, los intercambios y las conexiones definidas en los entramados organizacionales entre diversos actores, se modifican lentamente y aún enfrentan obstáculos e inercias de resistencia. Tomando en consideración la evolución del sistema político mexicano y siendo estricto con las aspiraciones de un orden federal consolidado, podría incluso afirmarse que —desde una perspectiva particular— no existe propiamente un *Nuevo Federalismo*, sino que, simple y sencillamente, nos encontramos ante una experiencia que históricamente no se ha presentado en nuestro país o por lo menos no ha cuajado en un proyecto de largo alcance. Estamos ante una aspiración recurrentemente postergada.

Emprender la construcción de un federalismo auténtico obliga a crear condiciones necesarias para democratizar los procesos de política pública en un país que tradicionalmente se ha caracterizado por el autoritarismo y la centralización de las decisiones y recursos.

El federalismo se está convirtiendo en una necesidad *económica y política*, no puede catalogarse únicamente como una cesión del poder central, no se trata de un buen deseo nacido desde el centro, es un instrumento para sustentar la acción del gobierno en distintos puntos de apoyo (conformados regionalmente) evitando de ese modo una ruptura global. Se busca establecer una *corresponsabilidad* de las instancias locales en el ejercicio del gobierno.

En lo *económico*, la necesidad se hace evidente ante la urgencia de alcanzar un manejo eficiente de los recursos públicos en época de crisis. Aquí, la corresponsabilidad que se trata de dar a los gobiernos locales obedece al hecho de que, ante la escasez de recursos, el trasladar funciones y competencias hacia los estados y municipios libera en buena medida a la Federación de responsabilidades que había cumplido históricamente, cargando con el costo de un manejo burocrático centralizado.

En lo *político*, la funcionalidad del poder depende, cada vez más, de un nuevo arreglo de pesos y contrapesos dentro del sistema político, en donde la concertación y el consenso devienen en procesos continuos que viabilizan el ejercicio de gobernar. Cada vez resulta más claro que las formas tradicionales de actuación que se seguían en el sistema político se encuentran en un proceso de agotamiento. Aunado a ello, se presenta una emergencia —un despertar— de la sociedad civil, a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las cuales exigen respeto a la pluralidad de opiniones y una mayor apertura a la participación en la toma de decisiones. Con los cambios en el mapa político del país—que suponen la convivencia cada vez más frecuente entre gobiernos provenientes de distintas filiaciones políticas—se requiere también de un nuevo esquema de concertación, tanto para los estados como para los municipios, partiendo del respeto a estas esferas de gobierno.

Federalismo y relaciones intergubernamentales

Definir con precisión el concepto de federalismo requeriría un abordaje desde distintas aristas. Sin embargo, una forma inicial que puede resultar útil, consiste en recuperar la idea de reglas o normas asociándola a un aspecto dinámico de cristalización de políticas concretas. En este sentido la definición ofrecida por T. Antón resulta interesante, a saber: "Federalismo es un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas".³

³ Thomas J. Antón. *American Federalism and Public Policy: How the system works*, N. Y., Random House, 1989, p. 3.

Es importante señalar que un considerable número de análisis teóricos, dirigidos a explicar el fenómeno del federalismo, han partido usualmente de una discusión sobre la organización de gobierno basada en el análisis de los lineamientos formales y jurídicos del régimen. Así, la forma asumida por un régimen político administrativo es susceptible de ser catalogada como federal, de acuerdo a la manera más o menos amplia en que se establecen posibilidades para la acción de los estados y/o unidades regionales con soberanía y cierto grado de autonomía con relación a un poder central. Bajo esta perspectiva formal generalmente las facultades locales se definen en relación a los espacios conferidos por "lo federal" de manera subsidiaria, partiendo de un pacto de acuerdo mutuo, aunque nunca definitivo, entre el centro y la periferia del país. Sin embargo, la discusión del federalismo no puede limitarse al ámbito de lo formal (legal, administrativo y fiscal), sobre todo si se toma en cuenta que la concreción real del ejercicio de gobernar incluye procesos políticos, conflictos y relaciones de intercambio que adquieren diariamente una expresión local y/o regional dentro de un juego de poder entre actores.

Si nos circunscribimos a una definición del federalismo apegada estrictamente a las capacidades y facultades entre poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y entre las diferentes esferas de gobierno (federal, estatal y municipal), su validez explicativa tiende a agotarse al otorgarle dinamismo al análisis, pues recurrentemente aparecen, durante la implementación de políticas concretas, los problemas asociados al poder y la capacidad de decisión como piezas clave para el funcionamiento del sistema político.

Los matices que surgen entre un estudio de las relaciones intergubernamentales en el espacio formal y un estudio inscrito en el dinamismo de los procesos obligan a pensar en una interpretación articulada para rescatar ambos aspectos. Una de las vías analíticas, que puede reportar utilidad, es el uso del análisis de política pública, pues permite considerar la construcción de cursos de acción, cuya consolidación se encuentre inmersa en procesos de tensión y conflicto, pero que finalmente pueden alcanzar una funcionalidad concertada.

La perspectiva de las relaciones intergubernamentales ofrece la posibilidad de conectar diversos elementos, en espacios distintos, para explicar el comportamiento complejo seguido por los actores, en la manipulación de los elementos y recursos diversos, que termina por otorgar contenido a las acciones públicas. La definición de relaciones intergubernamentales (RIG) ofrecida por Anderson, que conceptualiza a éstas como: "un importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación",⁴ resulta lo bastante amplia como para introducir diversos aspectos analíticos, que

⁴ Anderson William. *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960, p.3.

van desde la comprensión de estructuras e instrumentos hasta el análisis de procesos y conductas de los participantes.

Afin de acotar el espacio analítico de las RIG, Agranoff propone considerar los siguientes aspectos: relación centro-periferia; leyes y marcos legales; estructura del gobierno y la administración; relaciones financieras; aspectos políticos; implementación de políticas; relaciones interorganizativas y dinámicas de redes.⁵

Por supuesto, en este breve artículo no buscamos hacer una revisión de los marcos de análisis de las RIG, simplemente rescatamos ciertos puntos que pueden facilitar la comprensión de la realidad mexicana a la luz del Nuevo Federalismo. De todos los aspectos enumerados nos detendremos en tres, para comentar el caso mexicano, a saber: *las relaciones financieras, los aspectos políticos y las relaciones intergubernamentales* como marco contenedor de la implementación de políticas. Considerando estos referentes trataremos de retomar como ejes articuladores los espacios estatal y municipal para dimensionar las puertas y trampas que plantea el Nuevo Federalismo.

Problemas para viabilizar el federalismo en México: una visión de los espacios locales

Siendo estrictos, la consolidación de estados y municipios fuertes exige, como punto inicial, el fortalecimiento de sus finanzas públicas. Si no se poseen recursos suficientes se cancela la posibilidad de un desarrollo sustentable y viable en el espacio regional. Al mejorar las condiciones financieras de los gobiernos locales la toma de decisiones encontraría, de este modo, una base real sobre la cual operar. Es conveniente tomar en cuenta dos grandes perspectivas: primera, la que parte desde las definiciones generales de competencias y la asignación de recursos desde el centro, en donde las instancias federales determinan el flujo de recursos y otorgan lineamientos a las decisiones o incluso las definen unilateralmente; segunda, aquella que considera la óptica desde los estados y municipios, como auténticos responsables ante la ciudadanía de la construcción de políticas públicas concretas. En esta sección tratamos de retomar ambas y dotarlas además de una articulación explicativa inicial que, aunque provisional y tal vez parcial, puede abrir paso a discusiones posteriores mucho más focalizadas.

⁵ Robert Agranoff. "Marco para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales" en *Cambio Político y Gobernabilidad*, México, CNCPAP-CONACYT, 1993, pp.190-205.

Las relaciones financieras y el federalismo

En lo que se refiere al *aspecto financiero* es importante señalar que siempre ha existido una enorme brecha entre las obligaciones asumidas por los estados y municipios—las responsabilidades que deben cumplir— y los recursos con que cuentan.

Particularmente en nuestro país, durante las últimas décadas, se ha ido gestando una mayor dependencia de los recursos asignados por la federación, desde el centro, ante la evidente crisis fiscal de los gobiernos locales. El *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)*, — a través del cual se establecen las competencias tributarias y se determinan los mecanismos para distribuir los ingresos entre federación, estados y municipios— en su momento trató de atemperar las diferencias regionales, establecer alguna equidad en la distribución de recursos y evitar la doble tributación. Sin embargo, se fue convirtiendo paulatinamente en un modelo de centralización primigenia de los recursos financieros, controlando su distribución y dejando pocas posibilidades a estados y municipios para acceder a ingresos propios (impuestos, derechos y aprovechamientos).

Cabe recordar que con el SNCF los montos recaudados de impuestos federales se concentran integrando la *Recaudación Federal Participable*, la cual constituye el insumo básico para elaborar el presupuesto federal. Los recursos asignados en el *Presupuesto de Egresos de la Federación* a estados y municipios se canalizan básicamente a través del *Fondo General de Participaciones* y el *Fondo de Fomento Municipal*.

Para 1996—ya con Nuevo Federalismo—el *Fondo General de Participaciones* se constituyó con el 20% de la *Recaudación Federal Participable*, lo que significó un avance de 1.49% con relación al 18.51 % que se repartió en 1995. Estos recursos se distribuyen a los estados vía las llamadas *participaciones*, tomando en cuenta criterios establecidos. Así, el 45.17% del fondo se distribuye en función de la población de la entidad con relación al total nacional, otro 45.17% de acuerdo a los montos recaudados por las entidades (básicamente impuestos sobre autos nuevos, tenencia e impuestos especiales sobre producción y servicios) y el 9.66% restante se fija tomando en consideración la relación inversa de las partidas anteriores. En un segundo momento, los gobiernos estatales reparten —obligados por ley— al menos el 20% de las participaciones recibidas a sus municipios. En esta distribución hacia los municipios no existe en el país una homogeneidad de criterios y solamente 16 entidades poseen una ley de coordinación que establezca, claramente, las formas de asignación.⁶

Aquí nos referimos a una ley con fórmulas claras para el reparto de participaciones a los municipios, con vigencia superior a un año, pues los restantes estados fijan bases, montos y plazos mediante una Ley de Ingresos que únicamente es válida para el ejercicio anual y obviamente presenta serias variaciones discrecionales.

El *Fondo de Fomento Municipal* se integra con aproximadamente el 1 % de la *Recaudación Federal Participable* debe trasladarse íntegramente a los municipios. Además de los dos fondos existen otros ingresos participables a los estados y municipios como los provenientes de coordinación específica en derechos, la reserva de contingencia y los incentivos económicos entre otras. En 1996, estos ingresos representaron el 7.8% de los ingresos participables que sumados al 21 % de los dos fondos hacen un total de 28.8%, porcentaje recibido por los estados y municipios en 1996.

Entre los cambios más importantes surgidos de las discusiones sobre el Nuevo Federalismo cabe destacar al menos dos: primero, el traslado del 50% de los fondos manejados anteriormente por *Solidaridad* (ramo 00026) para ser administrados por los municipios, pues esta medida favorece la capacidad de decisión local; segundo, la inclusión de una parte de los *Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios* (el 20% del de bebidas alcohólicas y cervezas y el 8% de tabacos) dentro de los ingresos a participar, lo cual representa un monto considerable de recursos para los niveles locales. Algunas otras propuestas sólo quedaron como promesas para años venideros. Sin embargo, los cambios propuestos por el Nuevo Federalismo, sólo representaron un incremento de 5.85% de la *Recaudación Federal Participable* (ingresos participables)⁷ a los estados y municipios en términos nominales, aunque, obviamente, la inflación provocó una caída de los ingresos locales en precios constantes.

Tomando en consideración la actual forma de reparto, el grueso de los recursos presupuéstales —por arriba del 70%— se canaliza a través de instancias federales, convirtiendo a los organismos del ejecutivo federal en núcleos decisorios desde donde se formula su posterior reparto. De ese modo, la determinación de prioridades y montos de inversión se ha definido, en muchas ocasiones, de forma unilateral, sin plantear una apertura en la toma de decisiones que permitiera mayor participación activa de los estados, municipios y comunidades. Estas últimas instancias están más cercanas a la población y pueden aportar una sensibilidad regional a las acciones públicas en el manejo y destino de dichos recursos.

Conviene detener brevemente nuestro análisis sobre algunos aspectos de la integración de los recursos presupuéstales que llegan a los estados y municipios, para hacer aún más clara la situación de dependencia. Los principales ingresos con que cuentan los estados, previstos en el *Presupuesto de Egresos de la Federación 1996*, provienen fundamentalmente de los Fondos del ramo 00025 de gastos para la educación básica; los del ramo 00026 de gastos para superación de la pobreza; los del ramo 00028 de participaciones federales para los estados; y los fondos que provienen de la inversión pública federal (canalizados a través de programas

Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, citado en Clara Torres. "Federalismo: asignatura pendiente", en *Reforma*, México D.F., 1 de enero de 1996.

específicos).⁸ Por supuesto, los empréstitos constituyen otro mecanismo importante para allegarse recursos.

Los gastos dedicados a la educación básica (00025) significan para las entidades una erogación "etiquetada". En realidad, el recurso se encuentra dirigido básicamente al pago de nómina e incluso existen problemas para cubrir ciertas prestaciones —al homologar maestros estatales y federales— que, por otro lado, son producto de las negociaciones centrales con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). De ese modo la descentralización educativa, lejos de facilitar la labor de los gobiernos estatales, ha colocado nuevas presiones en las haciendas de los estados.

Aunque el Nuevo Federalismo plantea un mejor reparto de los fondos públicos, los ingresos participados a estados y municipios (cuyo principal componente son las participaciones del ramo 00028), tuvieron, como ya se mencionó, un incremento relativo de tan sólo 5.85%, con relación al porcentaje que representan del total del *Ingresos Participados* de 1995 a 1996, pues pasaron de representar el 22.95% de dicho presupuesto al 28.80%.⁹ Sin embargo —tomando en cuenta la inflación— en el fondo se dio una disminución real (a precios corrientes) de las participaciones recibidas por las entidades de más del 12%. Por otro lado, también se ha dado una disminución real de los montos dedicados a obra pública.

El Ramo 00026 de Gastos para la Superación de la Pobreza (que en el sexenio pasado incluyó el *Programa de Solidaridad*) se integra a su vez de tres fondos, con los siguientes montos:¹⁰

Fondo de Desarrollo Social Municipal	7,150,000,000.00
Fondo de Prioridades Estatales	500,000,000.00
Fondo para la Promoción del Empleo	3,350,000,000.00
Total del Ramo 00026	11,000,000,000.00

Para 1996, como parte del Nuevo Federalismo se planteó la reforma en los mecanismos de asignación del *Fondo de Desarrollo Social Municipal*, parte del llamado ramo 00026, lo cual permitirá el manejo de estos recursos por parte de estados y municipios. La canalización a obra

⁸ El Presupuesto de Egresos 1996 prevé: 00025 gasto en educación básica (incluye Distrito Federal) de 40,783,190,000.00 pesos; 00028 participaciones a estados y municipios 73,041,300,000.00 pesos; 00026 superación de la pobreza 11,000,000,000.00 pesos.

⁹ Clara Torres. *Op.cit.*

¹⁰ Presupuesto de Egresos de la Federación 1996, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de diciembre de 1995, arts. 15y16.

señala como prioridades: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrización; urbanización; apoyos; construcción y conservación de infraestructura educativa básica; construcción y conservación de infraestructura de salud; *crédito a jpalabra* y construcción de caminos e infraestructura rural. Las nuevas fórmulas de asignación del citado fondo, buscan otorgar mayores recursos a aquellas zonas con alto grado de marginación en el país. El Cuadro 1, sintetiza algunas comparaciones porcentuales de la asignación por estados. Con base en estos datos se nota una correspondencia con los objetivos, de acuerdo a los comportamientos de las asignaciones, pues Chiapas, Oaxaca y Veracruz (entidades de alta marginación) tienen los porcentajes más altos. Sin embargo, observando las asignaciones *percapita* y las relaciones con respecto a la media, algunos de los casos pueden generar dudas. Estados como Baja California Sur reciben una asignación *percapita* alta aunque su grado de marginación no es crítico. Por supuesto, ninguna fórmula de asignación arroja resultados perfectos y el esfuerzo por clarificar la distribución constituye en sí un avance. Tal vez haría falta trabajar más en los mecanismos que favorezcan la consecución de metas locales con arreglos concertados bajo una lógica regional. De ese modo, las asignaciones de estados a municipios y la aplicación de recursos atacarían los puntos críticos de marginación dentro de los estados.

Además de la vertiente que se refiere a las nuevas formas de asignar recursos, también se han considerado, en las reformas del Nuevo Federalismo, algunos avances iniciales en la redistribución de competencias recaudatorias entre los tres niveles de gobierno. Así, otra de las acciones planteadas en el Nuevo Federalismo es dar mayor capacidad impositiva a estados y municipios. Se empieza a abrir la posibilidad de que los estados y municipios adquieran mayor injerencia en el cobro de impuestos. Se ha comentado sobre: "la abrogación de impuestos federales como el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAM) y se están estableciendo contribuciones locales —optativas desde luego— en hospedaje, tenencia de vehículos, anuncios y la venta de bebidas alcohólicas; también se están fortaleciendo los ingresos propios de los gobiernos locales, se está aumentando el coeficiente de participaciones y también se están cediendo algunos impuestos que antes recaudaba la federación".¹¹

También se prevé incorporar cambios para 1997, tal es el caso del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (adicional al que ya cobran los estados sobre autos de más de diez años), el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, que no se cobrará durante 1996 pero ya está previsto el cobro por parte de los estados en 1997. En materia de derechos se plantea cederá los estados los cobros por colocación de anuncios y los de licencias de locales que expendan bebidas alcohólicas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, INTERNET. "Palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortíz, en la Convención Nacional de Industriales organizada por CANACINTRA", México D.F., 4 de diciembre de 1995.

Cuadral

**Distribución de las asignaciones del Fondo de Desarrollo Social Municipal del ramo 0026
Comparaciones generales y comportamiento per capita**

Entidad	índice de marginación*	Población (1996)"	Asignación Ramo 00026 (1996) pesos	Distribución porcentual (1996)	Asignación per capita (1996) pesos
Aguascalientes	-.88969	879,018	91,018,237	1.27%	103.5
Baja California	-1.34464	2,051,102	81,392,738	1.14%	39.7
Baja California Sur	-.96851	403,699	76,695,605	1.07%	190.0
Campeche	.47741	620,651	158,045,411	2.21%	254.6
Coahuila	-1.05344	2,280,623	107,185,352	1.50%	47.0
Colima	-.75783	488,277	79,673,461	1.11%	163.2
Chiapas	2.36046	4,185,704	569,455,898	7.96%	136.0
Chihuahua	-.87224	2,754,802	161,791,559	2.26%	58.7
Durango	.01175	1,463,300	199,203,741	2.79%	136.1
Guanajuato	.21157	4,733,306	300,673,364	4.21%	63.5
Guerrero	1.74666	3,078,484	377,799,312	5.28%	122.7
Hidalgo	1.16952	2,134,124	302,156,686	4.23%	141.6
Jalisco	-.76764	5,968,177	251,766,444	3.52%	42.2
México	-.60422	11,517,233	366,621,863	5.13%	31.8
Michoacán	.36274	4,043,089	318,365,861	4.45%	78.7
Morelos	-.45714	1,378,617	126,579,676	1.77%	91.8
Nayarit	-.13366	891,620	150,588,494	2.11%	168.9
Nuevo León	-1.37660	3,524,723	110,429,045	1.54%	31.3
Oaxaca	2.05526	3,315,403	526,257,440	7.36%	158.7
Puebla	.83108	4,690,565	418,741,450	5.86%	89.3
Querétaro	.16086	1,304,269	196,294,067	2.75%	150.5
Quintana Roo	-.19119	796,347	134,435,868	1.88%	168.8
San Luis Potosí	.74878	2,236,082	274,597,797	3.84%	122.8
Sinaloa	-.14100	2,454,510	170,462,552	2.38%	69.4
Sonora	-.85979	2,044,031	101,610,219	1.42%	49.7
Tabasco	.51677	1,856,754	216,368,676	3.03%	116.5
Tamaulipas	-.60855	2,475,827	148,874,673	2.08%	60.1
Tlaxcala	-.03620	922,859	152,978,380	2.14%	165.8
Veracruz	1.13030	6,806,201	525,105,922	7.34%	81.1
Yucatán	.39959	1,587,080	209,305,228	2.93%	131.9
Zacatecas	.56805	1,370,207	245,524,980	3.43%	179.2
Sumatoria		84,256,684	7,149,999,999	100.00%	
Medias	.05447	2,717,958	230,645,161	3.23%	111.1
Mínimo	-1.37660	403,699	76,695,605	1.07%	31.3
Máximo	2.36046	11,517,233	569,455,898	7.96%	254.6
Desviación Estándar	.96708	2,288,085	138,444,535	1.94%	55.7
Mayor a la media				38.7%	
Menor a la media				61.3%	

Elaboración propia con base en los datos de: *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de enero de 1996.

* CONAPO, *La Marginación en México*, México, 1993.

** Calculada con base a la tasa promedio de la década de los 90 en: *La población en los municipios de México, 1950-1990*, México, CONAPO, 1994.

Aun con las reformas planteadas en el *Nuevo Federalismo*, la distribución inequitativa de los fondos gubernamentales continúa relegando a los niveles locales de gobierno, pues genera dificultades, al obstruir la capacidad de los estados para asumir sus compromisos en la búsqueda del desarrollo y obstaculiza la posibilidad de una verdadera autonomía municipal. De hecho, prácticamente se ha cerrado la posibilidad de hacer inversión para una buena parte de los municipios y estados del país, pues la inversión depende de la Federación a través de sus programas. En el caso de los estados, su participación en inversión ha debido costearse por medio de la deuda, lo cual ha generado ciclos de endeudamiento que ahora se reflejan perfectamente con el problema entre los estados y BANOBRAS. Al no tener capacidad para crear su propia infraestructura, entran en este ciclo de endeudamiento que, aun con los procesos de renegociación, colocan una traba muy clara a las capacidades reales de actuación, tanto de estados como de municipios.

Hay algunos elementos comunes en las investigaciones sobre la condición financiera de estados y municipios. En un esfuerzo de síntesis podemos destacar entre los problemas más serios que se enfrentan:

1. La dependencia de los estados en relación a las participaciones es muy fuerte. De acuerdo con estudios al respecto se puede afirmar que: "el 60% de sus ingresos, en promedio dependen de las participaciones".¹²

2. Entre 1994 y 1995: a) se dio una caída promedio del 12.1 % en términos reales de las participaciones federales; b) los ingresos fiscales a nivel nacional bajaron en un 3.4% y también disminuyó la recaudación de estados y municipios; ambas circunstancias afectaron a los gobiernos locales tanto por los montos a repartir como también por los recursos propios con que pueden contar; c) la tasa de interés se incrementó, perjudicando a los estados endeudados con la banca privada e impactando porcentajes de débitos (con banca de desarrollo) de aquellos que no habían reestructurado su deuda.¹³

3. De acuerdo con un estudio realizado en 16 estados del país, se encontraron: a) altos niveles de endeudamiento en los gobiernos estatales, los cuales, sobre todo en los últimos años, han ido creciendo sensiblemente; a esto se suma el incremento en el servicio de la deuda entre 1994 y 1995 (en casos como Coahuila este incremento llegó al 231 %); b) un efecto negativo de la crisis económica sobre los montos en la recaudación fiscal a cargo de las entidades; sólo seis

María Emilia Janetti y A. Carrera, "Los ingresos de los estados en el marco de la política económica del gobierno federal", en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, México, segundo semestre, 1995, p. 387.

¹³ Melchor I. Sánchez y Sauri Alpuche G. "Se acentúa el deterioro económico en los estados", en *El Financiero*, secc. Análisis, México D.F., 8 de abril de 1996, pp. 6A-7A.

estados obtuvieron incrementos en términos reales: Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero y Quintana Roo; en otros las caídas llegaron hasta 53% como es el caso de Jalisco, Estado de México y Coahuila con 31 % y Puebla con 29%.¹⁴

4. La mayor parte de la inversión pública se ejerce desde el centro. De la inversión pública ejercida en 1994 por los tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios) el 85% lo hizo el sector público central. Además en ese mismo año sólo el 2.6% del gasto público total se canalizó a municipios.¹⁵

5. Las entidades del país tienen serios problemas de endeudamiento. Durante 1995 los estados y municipios reestructuraron su deuda con BANOBRAS; a finales de septiembre de ese año, 18 entidades habían realizado reestructuraciones integrales, 7 habían hecho reestructuraciones parciales y 5 estaban en estudio. Para el cierre de 1995, BANOBRAS hablaba de 22 reestructuraciones integrales, sin embargo, aun con estos apoyos el problema de la deuda está resultando demasiado pesado para las administraciones estatales.¹⁶

6. Según datos oficiales, al primer trimestre de 1996 los 31 estados y más de 2400 municipios tenían una deuda de 35 mil 519 millones de pesos "monto que resulta 1 500% superior al prevaleciente hace seis años y tres meses".¹⁷

Aunque en materia fiscal los avances todavía son muy pobres, es justo reconocer que empiezan a darse pasos en favor de los gobiernos locales. Uno de los cambios, que se ha supuesto como básico en el Nuevo Federalismo, es aquel que se refiere a la asignación de fondos desde el centro para su administración en los niveles de gobierno estatal y municipal. Sin duda esta transformación, aún en germen, constituye un reto para la capacidad de manejo técnico y administrativo de los estados y municipios. Pese a la disminución, en términos reales, de los recursos financieros—tanto asignados como propios—de estados y municipios, es un hecho que la posibilidad de otorgarles márgenes más amplios de decisión propia sobre la administración y el destino de éstos, obliga a reconsiderar la importancia que asumirán en el futuro estas esferas de gobierno. Los gobiernos locales se encuentran ante el reto de mejorar su aparato administrativo, hacer un mejor uso de recursos y buscar la incorporación de agentes privados y sociales, no sólo logrando la eficiencia en el uso de recursos sino también la generación de consensos.

Alejandro Ordoño Pérez. "Coyuntura actual de las finanzas estatales y municipales", en *Federalismo y Desarrollo*, núm 47, México, BANOBRAS, 1995, pp. 38-42.

Jesús G. Reyes Heróles. "La nueva orientación de BANOBRAS", en *Federalismo y Desarrollo*, año 9, noviembre-diciembre, México, 1995.

¹⁷ G. Sauri Flores Gerardo. "Crece la deuda de los estados", en periódico *El Financiero*, México D.F., 27 de mayo de 1996, p.1.

Los aspectos políticos del federalismo en nuestro país

Sin duda, más allá de la discusión técnica del federalismo fiscal, el problema de un nuevo orden de relación entre los niveles de gobierno tiene que ver, fundamentalmente, con una disputa por espacios de poder.

A medida que se redistribuyen competencias y recursos se debe descentralizar una capacidad mayor de acción hacia lo local. Sin embargo, en el caso particular de nuestro país, este proceso no se da de manera lineal. Sin duda, los fuertes intereses, gestados en la evolución y consolidación del régimen político administrativo ofrecen, en ocasiones, inercias difíciles de romper. Así, una de las quejas recurrentes de los estados es que se está asumiendo el costo de la descentralización de áreas de la administración pública muy complejas (como educación y salud) sin contar paralelamente con bases institucionales para obtener mayores márgenes de maniobra autónomos. Pero antes de analizar esta situación es importante contextualizar los fenómenos de transformación.

Una de las condiciones que favorecen el cambio en lo político es, sin duda, el surgimiento de mayor pluralidad. En lo referente a los procesos electorales se ha dado una doble tendencia favorable: por un lado, las modificaciones en las legislaciones electorales han hecho más claras las reglas del juego; por otro, el mayor cuidado y vigilancia durante los procesos dan paso a una participación cualitativamente distinta en donde la preocupación de los participantes encuentra al menos más canales de comunicación. Si bien esto no ha evitado los conflictos poselectorales, tanto estatales (Tabasco en 1995) como municipales (Huejotzingo, Puebla de 1995 al 1996), sí ha creado un escenario distinto en donde las diferencias se ventilan con mayor discusión pública.

Paulatinamente la composición del mapa político regional del país ha sufrido modificaciones. El avance de los gobiernos de oposición se empieza a consolidar en los espacios locales. Cada vez hay más gobiernos de oposición en los estados y municipios. Desde la llegada de Ernesto Ruffo a la gubernatura de Baja California (1989-1995) se abrió la posibilidad de la alternancia estatal. En el caso de los municipios la competencia ha arrojado buenos resultados para la oposición. Además, el número de ciudadanos gobernados por partidos diferentes al PRI se ha incrementado en forma proporcionalmente más amplia que el número de municipios, pues la presencia de la oposición se ha acentuado en los espacios urbanos (por ejemplo Guadalajara, Puebla y León).

El Cuadro 2, resume la evolución de los gobiernos municipales con relación a los partidos gobernantes. Aunque las cifras de 1996 aún no incluyen las elecciones del estado de Puebla —en donde el PAN amplió su participación— se observa con claridad el avance de la oposición.

Cuadro 2

Partidos Políticos	1994	1995	1996
PRI	2154	1991	1542
PAN	102	181	203
PRD	35	123	179
Consejos Municipales	12	44	27
Otros	39	57	48
Usos y costumbres		407	
En disputa			6
Total	2342	2396	2412

Fuente: Sistema de Información Municipal del CESEM (Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara). *Elaboración:* Luis de la Cruz López.

Otro de los puntos relevantes dentro del cambio político es el incremento de la participación ciudadana o al menos su mayor preocupación por los resultados del gobierno. Cada vez más conceptos como *buen gobierno*, *rendición de cuentas* o *accountability* cobran sentido en la discusión cotidiana del quehacer gubernamental. El aumento de ONG (Organizaciones No Gubernamentales) es otro síntoma del cambio. Muchos de estos fenómenos, encuentran su cristalización más inmediata en los espacios locales, pues son éstos quienes, en última instancia, enfrentan la atención cotidiana de los asuntos de una agenda institucional mucho más próxima a los reclamos de públicos concretos.

Las disputas del federalismo no existen separadas entre sí. En buena medida, los alcances y limitaciones enfrentadas por el federalismo fiscal, son el reflejo de condiciones de poder entre actores. Al surgir mayor número de gobiernos de oposición, la correlación de fuerzas se modifica y las formas tradicionales de hacer política se trastocan o desgastan sensiblemente, presentando incluso rupturas violentas. A un gobierno central debilitado se contraponen nuevos gobiernos locales que, aun con sus límites, exigen condiciones distintas y más justas para gobernar. Además, la presión ciudadana se observa como un fenómeno cada vez más cercano y tangible y no como una masa amorfa susceptible de manipular. Por supuesto, resulta demasiado ilusorio pensar que este panorama está modificándose en forma cualitativamente irreversible. En buena medida, el centro de los cambios está localizado en los municipios urbanos o semiurbanos en donde la organización social se consolida con mayor facilidad y los gobiernos perciben su desempeño como un elemento susceptible de ser juzgado por la ciudadanía. El gobernado aparece así como cliente, ciudadano y elector.

Federalismo y relaciones intergubernamentales

En lo que hace a las relaciones intergubernamentales, una forma de comprender— aunque quizá no la más fácil— su transformación consiste en determinar la capacidad de decisión sobre determinadas áreas de política de cada una de las esferas o niveles de gobierno. En el llamado Nuevo Federalismo se ha planteado una estrategia de descentralización a través de la cual se pretende otorgar a los gobiernos locales mayor capacidad de decisión y un flujo más amplio de recursos. Sin embargo, esta política supone un mayor grado de corresponsabilidad y requiere de un fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales, además de un apoyo para mejorar sus estructuras administrativas, métodos de funcionamiento, tecnología y capacidad de sus empleados (profesionalización). Hasta el momento los pasos más importantes en descentralización —además de los cambios en el reparto del Ramo 00026 que afecta la política social— son:

- La federalización de la educación. Implica un traslado a los gobiernos estatales de recursos y responsabilidades; aunque el flujo de recursos es muy importante, éstos llegan "etiquetados" y no existe mucha discrecionalidad en su uso. Para algunos estados asumir este "problema" acarrea más costos que beneficios, al menos en el corto y mediano plazos.
- La descentralización de los servicios de salud. Éste es un proceso que se inició desde el sexenio anterior, sin embargo sus avances no se han consolidado, de hecho el número de estados descentralizados no creció durante el sexenio salinista. Se busca la integración de Sistemas Estatales y Municipales de Salud, pero los avances son muy heterogéneos entre los estados implicados en este proceso.
- La iniciativa para desconcentrar y/o descentralizar recursos, facultades y atribuciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR). En algunos casos, como Aguascalientes, ya empiezan los resultados.

Estas iniciativas colocan en los niveles estatal y municipal una carga de responsabilidades mayor. En buena medida se trata de crear una corresponsabilidad de gobierno para equilibrar el peso de las demandas y las posibilidades de respuesta. Sin embargo, las deficiencias (estructurales, administrativas y técnicas) que se presentan en los niveles estatales sumadas a sus problemas financieros merman la capacidad de respuesta y presionan aun sobre su desempeño. Las agencias gubernamentales ubicadas en las esferas locales—estados y municipios— se encuentran así ante la necesidad de acelerar y mejorar sus formas de respuesta a la ciudadanía. Pero este proceso también produce una actitud distinta de la periferia local hacia el poder central y poco a poco los cuestionamientos hacia las formas de relación entre niveles de gobierno se endurecen, mientras paralelamente emerge además una relación distinta para la definición de la política.

Así, las relaciones intergubernamentales se modifican ante la exigencia mayor sobre la efectividad de las políticas públicas que se seleccionen, pero sobre todo por la incorporación activa de actores que ya no obedecen a una lógica de decisión centralizada, ni a los viejos cauces corporativos. Desde cierta perspectiva quizá nos encontramos ante la exigencia de crear una institucionalidad distinta, pero sin duda una lectura más cercana e inmediata de la realidad pasa obligadamente por la consideración de los nuevos actores o bien actores ya presentes pero que buscan nuevo posicionamiento estratégico. La llegada al poder de los gobiernos de oposición, las nuevas controversias, la reconfiguración desde abajo de las demandas (bien sea por la participación espontánea y/o a través de Organizaciones No Gubernamentales), la disputa entre grupos y coaliciones, y la modificación de los códigos aceptados para los intercambios políticos, atraviesan la realidad de las esferas gubernamentales dando una dimensión distinta a los asuntos públicos. Las disputas en arenas locales acotadas impactan cada vez más en el sistema político en su conjunto.

En el orden federal tradicional el funcionamiento real se daba con base en una subordinación lineal y jerárquica de las decisiones en el marco de un federalismo formal y de letra. Ahora, las mismas reglas del juego tienen una lectura distinta por parte de los actores emergentes en el escenario político nacional. Se exige mayor posibilidad de acción (recursos y capacidad de decisión) con respeto a las instancias locales, revalorizando conceptos como soberanía, autonomía y subsidiariedad. Sin embargo, aún subyacen en la realidad local serios atrasos que constituyen un peligro para la viabilidad de una sana descentralización que se pueda construir sobre una base sólida de funcionamiento del sistema político.

Los problemas de la administración municipal en el contexto de las reformas.

Por la temática que nos ocupa, es conveniente puntar un diagnóstico de las condiciones generales de los gobiernos municipales, retomando los retos y limitaciones que en ellos se presentan para concretar un federalismo real y auténtico. Mucho se ha comentado el hecho de que es justo en el nivel municipal el más natural en el cual se debe de empezar a construir—gracias a su contacto con los ciudadanos— un esquema diferente de gobernar y una forma distinta de hacer política. Pero: ¿cuál es el universo de municipios al que nos enfrentamos?, ¿cómo son los municipios mexicanos?, ¿qué sucede con los más de 2,400 municipios del país?. En el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), a finales de 1993, realizamos una encuesta {*Encuesta Nacional de Gestión Municipal CIDE-INEGI-1993*} en la cual obtuvimos algunos datos relevantes; muchos de ellos ya estaban intuitivamente en la memoria de varios investigadores del tema y, por supuesto, de quienes ejercen la administración municipal. Sin embargo, es

importante señalar algunos de ellos, para aclarar las características del contexto municipal en México.¹⁸

En el diagnóstico del CIDE se detectaron algunos aspectos interesantes. Se tomó una muestra representativa de todos los municipios del país y se dividió por estratos, de acuerdo al grado de desarrollo, determinándose tres subdivisiones: alto, medio y bajo. Como focos de análisis, se eligieron tres áreas temáticas fundamentales: *servicios municipales; administración general y planeación; y finanzas.*

En el área de *servicios*, se encontraron graves deficiencias de cobertura en los servicios públicos que son responsabilidad del municipio y una alta concentración de éstos en las cabeceras. Además, el municipio se encuentra limitado en su acción por amarres legales que impiden su desarrollo en materia de obras y servicios. Dichos amarres van desde la determinación de sus recursos y la forma en que debe administrarlos al momento de ejercer su gobierno, hasta las reglas de dónde aplicarlos y cuándo es posible modificar su destino o manejo. Si se analiza la normatividad relativa a cada uno de los servicios a cargo del municipio, se encuentran una serie de laberintos y trámites que impiden el desempeño de funciones originalmente asignadas a las municipalidades.

En cuanto a la calidad de los servicios, se trazó un indicador para medirla de acuerdo a la eficiencia, eficacia y recuperación de la inversión. La eficacia se midió sobre metas alcanzadas en relación a los programas de servicios; la eficiencia fue evaluada de acuerdo al uso de recursos extras; y en la recuperación se pedía que, al menos, se recobrará un 60% de lo invertido en cada servicio. Las cifras en el total de la muestra son preocupantes:

- a) La eficacia es mala en todos los estratos. Por ejemplo, para el servicio de seguridad pública, sólo un 21.4% de los municipios de estrato alto tienen un cumplimiento de sus programas (eficacia) que sea superior al 75%. Este rendimiento disminuye claramente en municipios de estrato menor.
- b) La necesidad de recursos extras —indicador de eficiencia elegido— es muy frecuente sobre todo en servicios como el agua potable o el alumbrado. Esto indica una mala programación y/o un mal manejo al implementar políticas de servicios.
- c) Sólo el 34.4% de los municipios logra recuperar, a través del cobro de derechos de agua, un 60% de lo que invertieron y a esta cifra aún falta descontar otros gastos. En el servicio de alumbrado, sólo el 16.7% alcanza la recuperación prevista por

nosotros como positiva (60%) y en limpia únicamente cubren el requisito el 8.1 % de los casos.

Éstos son sólo algunos ejemplos, pero en general las dificultades de prestación presentan un panorama muy difícil para las administraciones en relación a su calidad.

En lo relativo a las formas de prestación, se continúa prefiriendo un control directo de los procesos. El cambio en la intensidad y límites de la participación gubernamental haría pensar en una mayor injerencia de los agentes privados con figuras como la concesión. Sin embargo, esta tendencia no se corroboró en el estudio de encuesta, pues la mayoría de los municipios aún prefieren la prestación directa como forma de proporcionar los servicios. Otras formas de operación —como las concesiones, contratos y subcontratos— alcanzan, en el país, apenas alrededor de un 4% en el servicio de agua, un 6% en alcantarillado, mientras en limpia las cifras son poco significativas. Por lo general estas modalidades se presentan preferentemente en ciudades grandes.

En la parte de *administración y planeación*, se retomaron diversos aspectos. Uno, de singular importancia, fue el del carácter de las decisiones; aquí se encontró que la mayoría de las decisiones administrativas son centralizadas en el municipio y reproducen un esquema similar al de la Federación y los estados. Con los indicadores seleccionados, se determinó que en la muestra nacional el 62% de las decisiones tomadas en los municipios son de carácter altamente centralizado. El comportamiento por estrato indicó que en el estrato alto un 51 % de decisiones son centralizadas; en el medio un 59%; y en el estrato bajo la cifra de este indicador es del 76%.

Aquí cabe abrir una breve reflexión sobre el aspecto de la organización política interna: el cabildo. Este instrumento colegiado—compuesto por políticos electos— debería convertirse en un órgano representativo, pero en la realidad no lo es. Dada la conformación por planillas durante la elección, la composición termina por resultar poco plural, reflejándose en una escasa capacidad de cuestionamiento y en el movimiento de las decisiones generalmente a través de las mayorías. De este modo, el "mayoriteo" pasa a ser una práctica común dentro de los Ayuntamientos, facilitándose la decisión personalizada del presidente municipal quien, en última instancia, imprime sentido a las políticas municipales.

Por otro lado, la planeación municipal parece presentar un carácter formal o hasta decorativo. Se trata de cubrir el requisito de contar con un Plan de Desarrollo, sin preocuparse en verdad por sus contenidos. La mayoría de los planes revisados presentan graves deficiencias en su estructura con carencias de definición, diagnósticos inapropiados y objetivos difusos. Además, el cumplimiento de objetivos que se alcanza es muy bajo. Otro problema que se cruza

dentro de la parte administrativa es la capacitación. En general, el nivel de profesionalización de los funcionarios municipales se sitúa entre mala y pésima, y esto se agudiza en los estratos bajos.

En *finanzas*, el obstáculo más claro para mejorar el desempeño es la falta de recursos, pero además de la escasez, se presentan otros problemas como el mal rendimiento tributario y el inadecuado esfuerzo fiscal. El rendimiento tributario se refiere a la recaudación real una vez que se descuentan los costos que conlleva el cobro del tributo. En algunas ocasiones el impuesto puede resultar no económico, pues su costo es más alto que el monto recaudado. En la muestra, el 30.2% de los municipios indicó que sus costos de recaudación se encontraban en el rango de 61 al 100%. Este resultado es en verdad preocupante, pues significa que en aproximadamente un 30% de los municipios del país, para recaudar un peso se gastan 60 centavos o más, lo que hace que el cobro real sea de menos de 40 centavos.

El esfuerzo fiscal se determina con base en la diferencia entre la recaudación potencial, es decir lo que los municipios podrían recaudar de acuerdo a los padrones de contribuyentes— a menudo desactualizados— y lo que realmente recaudan. Su comportamiento en la muestra es también desalentador. Aquí, el 32% de los municipios alcanzó un porcentaje de recaudación real por debajo del 50%, esto significa que cobraron la mitad o menos de lo que potencialmente pueden cobrar.

La capacidad autonómica de los gobiernos municipales se puede vincular a su capacidad de generar ingresos propios. Sin embargo, aunado a los problemas descritos con anterioridad, los municipios han sido incapaces de mejorar su recaudación de predial, que desde las reformas de 1983 se ha considerado el principal ingreso propio con el que cuentan. El Cuadro 3, nos muestra cuál es el peso porcentual que este ingreso representa en el total de ingresos municipales.

Éstos son algunos de los problemas que enfrentan los municipios. Tal vez muchos de ellos ya se han comentado recurrentemente desde hace varios años, pero aún continúan siendo un serio obstáculo para consolidar estrategias descentralizadoras como puede ser el *Nuevo Federalismo*.

Para pensaren una modificación del sistema de relaciones intergubernamentales—un federalismo auténtico—desde la óptica del municipio (de abajo hacia arriba), es indispensable plantear transformaciones que transiten al menos por tres espacios: el primero, el de las relaciones intergubernamentales, supone una redefinición de las redes de relación entre los niveles federales, estatal y municipal; el segundo, en cuanto al diseño político-administrativo del municipio y la representatividad del cabildo; y el tercero, respecto a las formas de decisión interna

Cuadro 3
Porcentaje que representa el impuesto predial con relación al total de ingresos por impuestos recaudados en el municipio

Intervalo	Frecuencia	Porcentaje
Menos del 50%	1011	42.2
Entre el 50% y 85%	777	32.4
Entre el 86% y 99%	235	9.8
100%	179	7.5
No Existe	99	4.1
No Especifica	94	3.9
Total	2395	100

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras preliminares del *Censo Nacional de Municipios: Perfil de los Municipios Mexicanos*, CEDEMUNHNEG1995.

yla incorporación corresponsable de la ciudadanía en el proceso integral de políticas locales (no sólo en la formulación, sino también en la implementación y evaluación).

Si se consolida una mejor descentralización, es posible ir armando un federalismo más sólido y avanzar en las otras dos grandes áreas —además de las relaciones intergubernamentales— que hemos analizado a lo largo del texto: la fiscal y la política. Pero, en las condiciones actuales, los avances enfrentan no sólo atrasos sensibles en las bases sobre las cuales se supone que debe operar un *Nuevo Federalismo*—esto es en las estructuras político administrativas de estados y municipios— sino resistencias estructurales producto de las pugnas por el poder.

En materia *fiscal*—en donde se ha centrado una buena parte de la discusión sobre el Nuevo Federalismo— se puede pensar en políticas de carácter redistributivo y aquellas que solamente conceden mayores facultades a los municipios. Hasta el momento parece que las políticas definidas desde el centro han dado pasos en ambos aspectos. En la opción de la redistribución de recursos del SNCF se han dado sólo pequeños cambios, prácticamente marginales. De ese modo su efecto se ve limitado por los procesos de inflación, colocando a los municipios en un callejón sin salida; se les otorgan nominalmente más recursos, pero en términos reales cuentan con menos lo que disminuye su posibilidad de acción y deteriora su capacidad de inversión. La redistribución de recursos no ha resultado tan sustantiva como parece, sobre todo si se toma en cuenta el deterioro real de los recursos con los cuales se cuenta,

mientras que el otorgar facultades recaudatorias mayores a los municipios puede resultar peligroso dada la pobre capacidad administrativa demostrada por la mayoría de ellos en la recaudación de tributos. Además, para aquellos municipios con capacidad para el cobro y administración —un mínimo del total— aparece el problema del límite impositivo, aún más reducido por efecto de la crisis. Aquí, existe un peligro claro pues detrás de la capacidad recaudatoria hay un costo político asociado. A medida que un municipio no encuentra un aumento de participaciones pero sí un mayor número de facultades para cobrar tributos, se corre el riesgo de que se exceda en la presión fiscal sobre un universo de contribuyentes seriamente dañados por la crisis, lo cual puede conducir a un problema de carácter político. Así, las dos grandes vías trazadas por la federalización fiscal presentan límites de aplicación.

Ahora bien, la otra parte del análisis se asocia a la federalización *política*. La viabilidad de una política descentralizadora con un énfasis en la reconstrucción del orden federal no puede consolidarse si no se parte de una consideración bilateral de la problemática. Se debe buscar impulsar los procesos desde abajo, creando condiciones que viabilicen a los gobiernos locales como agentes de desarrollo. Mientras de arriba-abajo se requiere la apertura de espacios distintos de relación, con marcos flexibles, para la incorporación plural de mayor número de participantes en el proceso de política pública. Hablar de un auténtico federalismo nos lleva, nos hace desembocarnos de manera natural, en las necesidades de una mayor democracia. Descentralizar y después federalizar recursos fiscales, no es solamente dar más recursos, es también abrir las capacidades de decisión del municipio, dejarlo hacer, quitar muchas de las guardabarreras que existen ahora para la conformación de las agendas particulares de los municipios. Estas últimas están estrechamente acotadas por las determinaciones de carácter federal y estatal. El de la federalización es en el fondo, un problema de articulación distinta del poder.

Aún existen mecanismos que no permiten una integración regional de las políticas. Entre otras opciones se puede pensar en los programas de carácter sectorial. La sectorización de los programas abre la posibilidad de atacar los problemas regionales más importantes, los cuales bajo el actual modelo defuncionamiento, deben ceñirse a un orden programado desde el poder central. Actualmente el poder ejecutivo federal—con sus distintas agencias— determina qué se vale hacer, qué no se vale hacer y hacia dónde se canalizan los recursos. Esto lleva a las grandes contradicciones de aplicación.

Se empieza a plantear la posibilidad concreta de delegar mayor responsabilidad a los estados y municipios, pero esto exige una transformación profunda de las condiciones bajo las cuales operan actualmente. Éste es un problema de índole política, de mayor participación, de pluralidad en el proceso de políticas públicas. En el fondo se necesita una nueva forma de construir la política, una modificación de las relaciones inter e intragubernamentales.

Comentarios y conclusiones

En momentos en que la *Reforma del Estado* se convierte en uno de los aspectos más debatidos, se debe dirigir la vista a los espacios locales. Las manifestaciones a nivel de régimen político y sistema político —de menor grado de inclusión que las del Estado— dan, a fin de cuentas, razón de ser al análisis de los cambios. Así las perspectivas de cambio inducido desde arriba son incompletas si no se coloca a los actores en procesos dinámicos de interacción para construir la realidad social y política.

Si se desea acceder a una descentralización del poder, haciendo más plurales las decisiones, hay que modificar el sentido y contenido de las relaciones intergubernamentales dentro del sistema político. Para pensaren hacer viables los cambios estatales y/o regionales, así como los cambios municipales en materia política y, por supuesto, en materia económica, estas esferas de gobierno deben mejorar sus propias bases de funcionamiento. El reto está abierto, las posibilidades, hasta el momento, son manejadas de un modo arbitrario y aún prevalece la esencia central, pero el avance y la responsabilidad de los gobiernos locales y la definición de espacios distintos y plurales para reconfigurar el sentido público de las acciones gubernamentales, nos colocan ante un escenario distinto.

El *Nuevo Federalismo* es un tema que aún será ampliamente discutido, más allá de su actual contenido discursivo, pues en el fondo se discute el nuevo perfil de las relaciones intergubernamentales y los mecanismos de ejercicio del poder. A lo largo del artículo aparecen algunos puntos que conviene rescatar para ser analizados con mayor profundidad, y de entre ellos destacan:

1. La evolución histórica del sistema político mexicano consolidó, durante muchos años, un centralismo exacerbado, complementado con una figura presidencial fuerte y un orden corporativo que canalizaba e intermediaba las demandas. Los cambios en el equilibrio de actores políticos, así como el surgimiento organizado de algunos grupos de la sociedad civil (privados y sociales), generan un entramado diferente de relaciones que transita a lo largo y ancho del orden federal. En buena medida el *Nuevo Federalismo* es una estrategia que busca responderá esta nueva realidad.

2. La comprensión de la política pública y su proceso de cristalización en los diferentes ámbitos y niveles del régimen político exige una interpretación dinámica, en la cual, además de describir las estructuras y funciones del régimen, se comprendan las particularidades del sistema y de los comportamientos de los actores. En este orden de ideas, fenómenos como el *Nuevo Federalismo* sólo cobran sentido en la medida en que son analizados como parte de una reconstrucción constante de espacios de implementación, en donde las políticas públicas expresan un conflicto latente y un equilibrio coyuntural y dinámico. Los gobiernos estatales y

municipales constituyen un *locus* o arena en donde cristalizan procesos y políticas de múltiples niveles, por lo cual su presión sobre el sistema político en su conjunto varía dependiendo de las características que poseen y del momento concreto en que actúan.

3. Las relaciones intergubernamentales poseen distintas aristas, las más distintivas se encuentran asociadas a factores económicos, políticos y sociales. En los aspectos económicos, se dirimen los problemas del desarrollo y se discuten las capacidades financieras que deben poseer los distintos niveles que componen un orden federal. El aspecto político pasa de la descripción estática de las competencias, facultades, estructuras administrativas y marcos legales a los análisis de actores desde su implicación en el proceso de política pública —en redes inter e intraorganizacionales— hasta los comportamientos grupales e individuales que dan contenido al poder. El aspecto social implica el desarrollo de una democracia participativa con pluralidad en los procesos de decisión y formulación de las políticas públicas. En México cada uno de estos aspectos se encuentra en reestructuración.

4. El *Nuevo Federalismo* ha tratado de cubrir aspectos tanto económicos como políticos y sociales. Se ha reflejado, entre otras cosas en: nuevos mecanismos de reparto de los recursos, redefinición de las competencias tributarias; reformas normativas y formales que se orientan a la búsqueda de la transparencia en los procesos electorales; respeto a la identidad jurídica y a la existencia de los estados y municipios como poderes locales; descentralización de funciones; y la incorporación de un mayor número de actores en las tomas de decisiones públicas. Sin embargo, muchas de estas intenciones han quedado sólo en el discurso, mientras otras se enfrentan a las inercias negativas del sistema tradicional de hacer política en México (lineal, autoritario y corporativo).

5. En lo que hace a la reforma fiscal, ésta no ha logrado solucionar la disparidad en la asignación de recursos. El monto principal del presupuesto federal sigue siendo manejado desde el centro, lo cual limita sensiblemente las posibilidades de decisión de los gobiernos locales. Los intentos por hacer más equitativo el reparto de recursos se han diluido ante fenómenos como la inflación. Prueba de ello es la disminución real de los recursos con los que contaron los gobiernos locales entre 1995 y 1996. Por lo que hace al aumento de facultades y capacidades para obtener un monto más grande de recursos propios, los esfuerzos aún son poco claros. Aunque se habla de trasladar el control de impuestos a estados y municipios no podemos olvidar, por un lado, los serios retrasos que presentan las administraciones estatales y municipales que han sido incapaces de mejorar sus montos de recaudación en los tributos a su cargo,¹⁹ por otro lado,

Los impuestos inmobiliarios son responsabilidad de las municipalidades desde las reformas al artículo 115 constitucional en 1983. Sin embargo, aún hoy muchos municipios del país ni siquiera cobran directamente estos tributos.

tampoco podemos subvalorar el costo político que representa el cobro de impuestos en un periodo en el que la capacidad de los contribuyentes se encuentra seriamente mermada por la crisis.

6. Los municipios son quizá el cuello de botella más difícil de superar para acceder a un orden de relaciones intergubernamentales más plural y democrático. El atraso de la gran mayoría de ellos hace imposible pensar en un cambio sustancial, si no se parte de impulsar y mejorar sus estructuras de funcionamiento: administrativas, políticas y de vinculación con la ciudadanía. A lo largo del artículo se demuestra o se indica la escasa capacidad de las administraciones municipales. Sin embargo, es justo señalar que los municipios de mayor desarrollo empiezan a presentar un panorama diferente y en ellos se concentra la mayor parte de la población. A final de cuentas, probablemente el problema sea consolidar los puntos positivos o innovaciones en la administración de ciudades medias y generar un efecto dominó, articulando espacios regionales y microrregionales.²⁰

7. Detrás del *Nuevo Federalismo* aparece un problema de reconfiguración del poder. La descentralización y federalización de responsabilidades y recursos introduce un aspecto de corresponsabilidad en el ejercicio del gobierno. Así, este nuevo escenario es punto de salida y a su vez de llegada de las estrategias descentralizadoras; la participación de los gobiernos de oposición (alternancia) y la incorporación de mayor número de actores impulsan el cambio y a su vez sufren las consecuencias de éste.

Para finalizar, es conveniente reiterar la importancia que tiene construir un cambio que funde su viabilidad en procesos que transiten tanto de arriba-abajo, como de abajo hacia arriba. Las determinaciones centrales para redefinir el sistema de redes y las relaciones entre los niveles de gobierno debe encontrar su correlato en el fortalecimiento de los gobiernos locales (estados y municipios). Los puntos presentados en esta sección final no pueden catalogarse propiamente como conclusiones, pues estamos en un proceso abierto cuyo sentido aún se dirime conflictivamente y cuyos derroteros dependerán del sentido que asuma la reconstrucción del sistema político mexicano.

Para evaluar experiencias innovadoras a nivel local véase: Enrique Cabrero Mendoza con la colaboración de Rodolfo García Del Castillo y Martha Gutiérrez M. *La nueva Gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1995.