

Decentralization and Intergovernmental Relations in matters of social infrastructure in Mexico.

Inoue Cervantes, Antonio; Estebanjuan Alejo, León

 **Antonio Inoue Cervantes** ainouec@uamex.mx
Universidad Autónoma del Estado De México,
México
León Estebanjuan Alejo
leonestebanjuan@gmail.com
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Ciencias Sociales Revista Multidisciplinaria

Arkho Ediciones, Argentina

ISSN-e: 2683-6777

Periodicidad: Semestral

vol. 4, núm. 1, 2022

CSocRevista@gmail.com

Recepción: 08 Junio 2022

Aprobación: 30 Junio 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/449/4493376004/>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7094551>

Resumen: En México, al igual que los países que han adoptado como forma de organización al régimen federal, se reconocen dos cuestiones; primera, que las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno son interacciones sumamente complejas y dinámicas. La razón de ser de estas cualidades se encuentra en el conjunto de acciones que tanto los gobiernos estatales y los municipales llevan a cabo, con diferentes propósitos, para coordinarse con sus pares. Segunda, el diseño institucional que delinea las interrelaciones de los tres órdenes no favorece con la pertinencia necesaria a las mismas, lo que provoca una falta de coordinación; por lo que para realizar acciones sociales se hace evidente recurrir a instrumentos que refuercen la capacidad de gestión y colaboración de los gobiernos locales con el gobierno federal.

Palabras clave: Descentralización, Relaciones Intergubernamentales, Infraestructura social, Gestión, Recursos financieros.

Abstract: In Mexico, like the countries that have adopted the federal system as a form of organization, two issues are recognized; First, that the relationships between the different levels of government are highly complex and dynamic interactions. The reason for these qualities is found in the set of actions that both state and municipal governments carry out, with different purposes, to coordinate with their peers. Second, the institutional design that outlines the interrelationships of the three orders does not favor them with the necessary relevance, which causes a lack of coordination; Therefore, to carry out social actions, it is evident to resort to instruments that reinforce the management and collaboration capacity of local governments with the federal government.

Keywords: Decentralization, Intergovernmental Relations, Social Infrastructure, Management, Financial Resources.

Introducción

La forma en que se organiza y estructura el aparato estatal en México, ha propiciado que se reconozcan dos cuestiones. Primera, que las relaciones entre los ámbitos de gobierno son complejas y dinámicas, producto del conjunto de

acciones y propósitos diferentes tanto de los gobiernos estatales como de los municipales. Segunda, el diseño institucional que delinea las interrelaciones de los tres órdenes, no favorece a las mismas provocando descoordinación; por lo que para realizar acciones conjuntas en materia de infraestructura social se hace necesario recurrir a instrumentos que refuercen la capacidad de gestión y colaboración de los gobiernos locales con el gobierno federal.

Ejemplo de ello son los recursos condicionados que la Federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas y, en su caso, a los municipios en el marco del Ramo 33. El objetivo de este grupo de aportaciones es mejorar la transferencia de facultades y responsabilidades del ámbito federal a los estados y municipios mediante la vinculación de los órdenes de gobierno en diferentes procesos para integrar y asegurar la promoción de competencias, capacidades y recursos mediante ocho fondos. Estos se enfocan a superar las condiciones de marginación y pobreza del país en aspectos como la educación, la salud y la infraestructura social; de ellos el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FortamunDF) son las acciones más relevantes para el fomento del desarrollo social en las entidades federativas.

El objetivo del artículo consiste en reflexionar sobre las relaciones intergubernamentales que se suscitan entre los órdenes de gobierno, en el marco de los fondos referidos y que tienen como función la asignación de recursos financieros destinados a la infraestructura social. Tal objetivo tiene la finalidad de identificar logros y obstáculos en las interacciones y establecer un patrón de las mismas.

Esquemas de descentralización en México

En los estados federalistas, la velocidad con que se suscitan cambios en el orden político y social provoca que las estructuras de gobierno se reajusten para darle continuidad a los esquemas de articulación y coordinación entre los ámbitos de gobierno. La experiencia ha demostrado que un tema relevante en la coordinación intergubernamental son las finanzas públicas, pues de la oportuna asignación y distribución de los recursos depende el éxito de cualquier estrategia de desarrollo que quiera realizarse. Es por ello que la articulación intergubernamental en esta materia exige el conocimiento de los factores económicos, políticos, sociales y culturales propios de cada región; además requiere de mecanismos de colaboración que le den coherencia, relevancia y eficacia a las acciones de los gobiernos.

En México como en muchos países de América Latina la mayor parte de las estrategias de desarrollo fueron impulsadas por el ámbito federal. Desde una lógica centralista, las políticas de desarrollo se caracterizaron por ser politizadas (el desarrollo visto como un discurso para generar legitimidad política más que el fin mismo), indulgentes (preponderancia del bienestar social por encima de derechos y obligaciones de la ciudadanía) y estatistas (el gobierno federal como único actor intelectual y operativo) (Aguilar, 2007).

Ante ese panorama, desde la década de 1980 se han impulsado políticas descentralizadoras con la intención de establecer nuevos mecanismos de

coordinación entre los ámbitos de gobierno a fin de atender las demandas sociales y distribuir de forma más homogénea los recursos públicos. De este modo, la administración pública federal se ha visto exigida a realizar acciones más acertadas y adecuadas a las diferentes regiones y localidades del país. Este requerimiento aumentará su probabilidad de éxito a partir del reconocimiento tanto de los éxitos como de los fracasos de las acciones realizadas, lo cual implica aumentar el grado de racionalidad de las políticas (Cohen y Franco, 1992) a fin de alcanzar el tan anhelado objetivo del desarrollo. De hecho, con el proceso de descentralización de las actividades gubernamentales se reconoció que el modelo centralista ha anulado y obstaculizado la participación de los gobiernos locales en asuntos de su infraestructura pública; de hecho, en un escenario en el que el gobierno federal tenía el monopolio de las resoluciones resultaba difícil que los otros ámbitos de gobierno pudieran realizar acciones o influir en las decisiones de los asuntos de su interés y que les afectan.

En este escenario la descentralización es vista como “la transferencia o delegación de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales de gobierno a organizaciones de base, unidades subalternas de gobierno, corporaciones descentralizadas, autoridades regionales, autoridades funcionales, gobiernos autónomos y locales y organizaciones no gubernamentales” (Rondinelli, citado por Martínez y Ziccardi, 2000: 714), y se constituyó en la alternativa para mejorar la interacción gubernamental al impulsar la cooperación entre los ámbitos de gobierno, así como la participación estratégica de actores socioeconómicos regionales o locales en el diseño de las estrategias de desarrollo; así mismo supuso la aplicación de los recursos en una gestión compartida la cual no se basaría exclusivamente en las reglas emanadas del gobierno federal.

Los procesos de descentralización en México tuvieron su origen en la primera mitad de la década de 1970 y fueron desarrollados mediante un enfoque de desarrollo regional que agrupó a las diferentes entidades federativas en regiones bajo la responsabilidad de dependencias encargadas de elaborar los planes regionales concentrándose en la formulación de proyectos de infraestructura. En 1975 se crearon instancias como la Dirección y la Comisión de Desarrollo Regional en la administración federal, así como los Comités Promotores del Desarrollo (Coprodes) en las entidades federativas; estos últimos fueron los primeros mecanismos de coordinación entre la esfera federal y la estatal, no obstante, debe reconocerse que éstos instrumentos mantuvieron una lógica centralizadora pues el gobierno federal mantuvo un estricto control sobre el ejercicio del gasto (Merino, 1994).

En el periodo del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1976-1982) se siguió una estrategia de desarrollo regional con el objetivo de difundir los beneficios del crecimiento económico a los sectores menos favorecidos. Para ello se impulsó una Macroreforma Sectorial y Regional cuya finalidad fue la de crear mecanismos para racionalizar y articular las funciones de las diferentes dependencias de gobierno de los ámbitos estatal y federal. Cabe señalar que estas acciones se caracterizaron por su verticalidad y fuerza de imposición desde el centro hacia las regiones. Es así que en el contexto de los procesos de descentralización, se consideró que la coordinación intergubernamental sería el instrumento apropiado para redistribuir competencias en materia de bienestar social y ejercer la política social

de manera coordinada; de tal suerte que se retomó el aporte de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), para conjuntar los esfuerzos tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales en la puesta en práctica de programas sociales así como en la asignación y aportación de recursos para los mismos (Moreno, 2001).

Para el período de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), surge el primer esfuerzo real por la descentralización de la vida nacional mediante el reconocimiento del papel del municipio como ámbito de gobierno relevante para el desarrollo del país, pues baste señalar que, de la serie de reformas al artículo 115 Constitucional, la de 1983 representó la base sobre la cual se realiza la vida actual del municipio ya que sin esa modificación jurídica a la Constitución (misma que dotó de facultades y responsabilidades que la revolución le quitó de facto al municipio) "...el proceso de la evolución municipal hubiera intensificado su tensión y conflictos con el centralismo político y administrativo de la federación y los estados. Las adecuaciones al artículo 115 de aquel año no equivalían a la reforma municipal definitiva..., pero si contribuyeron a aligerar el costo de un centralismo que además padecía una severa crisis económica" (Guillén, 2009: 124).

Por ello en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 se estableció la necesidad de redistribuir competencias entre las tres instancias de gobierno. Como respuesta a ello se creó el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo (SINAPLADE) en cuyo contexto se promovió el desarrollo estatal y municipal mediante la adecuación de los Comités de Planeación y Desarrollo tanto estatales (Coplade) y municipales (Coplademun), creados en las postrimerías del gobierno de López Portillo, los cuales se erigirían como instancias de deliberación y consenso entre el gobierno federal y los gobiernos locales (Cabrero y Díaz, 2009). La principal mecánica articuladora fueron los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) mismos que sustituyeron a los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) pero su operación fue similar.

De este modo, la relevancia del ámbito municipal fue reconocida y se aceptó que ésta esfera de gobierno fue desvalorizada por el arraigado centralismo, que, si bien por una parte ayudó a la consolidación del Estado mexicano, se convirtió, por otra parte, en un obstáculo al avance nacional (Inoue, 2012). Por lo que dos (de los siete) ejes rectores del gobierno de Miguel de la Madrid fueron la democratización integral y la descentralización de la vida nacional. Mediante este último eje se pretendió ampliar los cauces de participación ciudadana, mejorar la representación política y agilizar el proceso de democratización; así se pretendía fortalecer los aspectos económico, financiero y administrativo del gobierno municipal, a fin de aumentar la capacidad de atención de las demandas de la población, especialmente en lo relacionado con los servicios públicos, además se amplió su capacidad financiera pues al municipio se le dotó de la libertad para administrar su hacienda y los ingresos legalmente permitidos, como es el caso del impuesto predial.

La estrategia descentralizadora en el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), estuvo circunscrita prácticamente en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) puesto que consideraba entre sus acciones al desarrollo regional, mediante la firma de Convenios de Desarrollo Social (CODESO), que el gobierno federal signaba con los gobiernos estatales y estos a su vez

con los gobiernos municipales. Bajo esta lógica, se consideró a este tipo de convenios como el mecanismo mediante el cual se apoyaría a la descentralización de importantes funciones a las entidades y municipios (Sedesol, 1993). A partir de los convenios, los gobiernos estatales y municipales serían los responsables de definir las demandas sociales y estructurarlas en un conjunto de actividades que integrarían la cartera de proyectos que deberían ser sometidos a aprobación en los Coplades de cada entidad federativa o en los Coplademun de cada municipio [1].

Pronasol al haber sido un programa que estaba más focalizado a la comunidad que al municipio, buscó la participación directa de los grupos sociales; por lo que la reestructuración del aparato administrativo estatal y municipal fue un producto de dicha mecánica operativa y no tanto el fin para articular a ambas esferas gubernamentales. Además de ello, Pronasol sirvió como una estructura legitimadora del gobierno federal ante la sociedad y operaba de manera paralela al aparato administrativo formal dejando de lado a los gobiernos locales, sin apearse a los procedimientos vinculatorios establecidos (Cabrero y Díaz, 2009).

Para el período de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1944-2000) se puede decir que en los convenios se encontraba prácticamente la orientación de la política social y el proceso de descentralización de la misma adquirió un mayor auge con la transferencia de facultades y responsabilidades tanto de los servicios de salud y como los servicios educativos de la administración federal hacia los gobiernos estatales. A partir de este período, las acciones descentralizadoras en materia de salud fueron continuadas en los sexenios de Vicente Fox Quezada y de Felipe Calderón Hinojosa (2000-2012).

Un área que se vio fuertemente impulsada fue la fiscal, pues con la creación del Ramo 33 se logró un mayor impacto en la descentralización de los recursos y las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Cabrero, 2004). Con este nuevo esquema se buscó fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales, con estricto respeto a la autonomía de gestión en el ejercicio del gasto, ello con la finalidad que estas esferas de gobierno puedan aumentar su eficiencia y eficacia en la atención de las demandas sociales. Estas aportaciones se pueden ejercer en infraestructura y servicios educativos, salud, infraestructura básica, seguridad pública, y programas alimenticios y de asistencia social, así como el fortalecimiento de las finanzas locales. Se realizan mediante ocho fondos que a saber son: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP); el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF). Estos dos últimos fondos el FAIS y el FORTAMUNDF son relevantes para la infraestructura social de las entidades federativas y los municipios.

Concretamente, en nuestro país “la descentralización fiscal, la planeación del desarrollo regional fundamentada en esquemas de cooperación, y la participación de la sociedad civil en las decisiones de gobierno a nivel local, son procesos que han recobrado fuerza durante la última década” (Tamayo y Hernández, 2004: 11). Tales acciones han permitido, que en el territorio mexicano y en las regiones que

lo integran, se vinculen diferentes procesos para integrar y asegurar la promoción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores locales e impulsar, de ese modo, las estrategias de desarrollo local y a su vez el nacional.

Es indudable que ha habido avances; no obstante, aún existen remanentes del vínculo centralizador del gobierno federal hacia los gobiernos locales; es decir, la centralización institucional, fiscal y de programas aún persiste. El esquema fiscal en México continúa siendo muy centralizado, al grado de que la relación de subordinación de estados y municipios a las transferencias federales es aún asfixiante (Cabrero, 2008). El mismo hecho sucede en los programas sociales pues han visto resurgir una lógica centralizadora en la que las autoridades municipales cuentan con un margen limitado de maniobra para “ajustar” los instrumentos de política a las condiciones específicas de su demarcación (Cabrero y Díaz, 2009). Como era de suponerse este modelo centralista provocó que los rezagos en el bienestar fueran mayores y se ampliaran las brechas de desigualdad regional. De hecho, el proceso de descentralización ha eliminado instrumentos federales por medio de los cuales se pretendía mitigar la desigualdad regional y los efectos adversos de la vulnerabilidad externa, sin sustituirlos por mecanismos alternativos para generar un mayor impacto redistributivo en el gasto público.

Por esta razón, la práctica descentralizadora en México está siendo reconsiderada a la luz del arraigado centralismo ejercido durante gran parte del siglo XX y mediante un análisis riguroso que reconoce la existencia de diferencias regionales (resultado de la diversidad geográfica y pluralidad social) que inciden sobre las posibilidades de fortalecer la autonomía municipal. De hecho, a pesar de todas sus posibles bondades, la descentralización es un proceso que debe ser visto con cierta reserva, ya que han existido casos en los que las desigualdades se han reforzado entre las regiones y las localidades (Tamayo y Hernández, 2004). Debe tenerse presente que la práctica centralista de nuestro país es una cuestión inherente a la naturaleza misma de nuestro origen como nación independiente y, por lo tanto, favorece la reproducción de estas prácticas intergubernamentales.

Resumiendo, el proceso de descentralización se caracteriza por una serie de avances significativos en algunas materias y retrasos persistentes en otras como la fiscal. Hablamos de un proceso diferencial que ha carecido de una estrategia clara y uniforme que ha respondido a situaciones coyunturales. Por último, la descentralización en vez de atender las desigualdades regionales, favoreció los desequilibrios territoriales fomentando una diferenciación entre polos de desarrollo que se caracterizan por ser lugares dinámicos e innovadores y los polos de subdesarrollo que son aquellas regiones o localidades rezagadas, con nulas o escasas capacidades para ejercer o influir en una acción pública sostenible (Cabrero y Díaz, 2009).

Descentralización fiscal e infraestructura social en México

La descentralización de la política social y el creciente interés por el papel de los gobiernos locales en México se han convertido en una cuestión principal tanto en lo académico como en lo político en los últimos años. El ámbito municipal se ha transformado en un espacio público caracterizado por dos asuntos centrales, por una parte, una fuerte competencia electoral con continuas alternancias y por

otra parte un aumento constante de demandas sociales. Es justamente en este ámbito de gobierno donde la imperiosa necesidad de desarrollo y la atención a las localidades más rezagadas cobra gran relevancia no sólo por parte de los grupos sociales desprotegidos o vulnerables sino también por parte de diferentes actores, entre los que podemos mencionar a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), la sociedad civil, los gobiernos de los países en vías de desarrollo, los organismos internacionales, etc.

Los problemas del subdesarrollo se relacionan con la pobreza, la marginación y el rezago social, pues según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aproximadamente el 30% de los habitantes de los países en desarrollo subsisten en condiciones de pobreza absoluta (con menos de un dólar al día), una de las formas de atender esta condición es mediante la política social (2009).

En los últimos treinta años la política social se ha ido descentralizando de manera paulatina teniendo como sustento la nueva relación de facultades, responsabilidades y recursos entre los tres ámbitos de gobierno (Valencia, 2003). Habitualmente, la asignación de los recursos federales hacia las entidades federativas se realizaba a través de participaciones federales y convenios de descentralización. Las primeras se habían convertido en la principal fuente de recursos con los que los estados y municipios atendían sus objetivos; por su parte, los convenios de descentralización compensaron en parte la falta de recursos, esto se logró en el marco de coordinación fiscal y de un sistema de planeación orientado a descentralizar la vida nacional.

Teniendo como contexto los procesos de descentralización, se consideró que la coordinación intergubernamental sería el instrumento apropiado para redistribuir competencias en materia de bienestar social y ejercer la política social de manera coordinada; de tal suerte que se retomó el aporte de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), para conjuntar los esfuerzos tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales en la puesta en práctica de programas sociales así como en la asignación y aportación de recursos para los mismos (Moreno, 2001).

A mediados de la década de 1990, en los convenios se encontraba prácticamente la orientación de la política social y el proceso de descentralización de la misma adquirió un mayor auge con la transferencia de facultades y responsabilidades de los servicios de salud y educación de la administración federal a los gobiernos locales; pero con la creación del Ramo 33 se logró un mayor impacto en la descentralización de los recursos y las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios se realizan mediante ocho fondos, de los cuales el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social (FAIS)[2] y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FortamunDF) son relevantes para la política social.

El FAIS y se divide en la parte estatal (FISE) y la municipal (FISM)[3], éste último en conjunto con el FortamunDF, son los únicos dos recursos del Ramo 33 que son ejercidos directamente por los municipios. Al ser el FISM la principal fuente de ingresos federales para realizar política social, merece un análisis más detenido. Este fondo está destinado al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que benefician a la población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema y rezago social. De acuerdo

con la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 33, el financiamiento se realizará específicamente en los rubros siguientes: Agua potable; Alcantarillado; Drenaje; Electricidad rural y de colonias pobres; Caminos rurales; Urbanización municipal; Infraestructura básica de salud; Infraestructura básica educativa; Infraestructura productiva rural; y Mejoramiento de la vivienda.

El FISM representa una transferencia monetaria importante para los gobiernos municipales con alta presencia de población en situación de vulnerabilidad (especialmente la población en pobreza extrema); en primer lugar, porque impacta en el bienestar de los individuos al generar acciones que permiten ampliar el acceso a servicios y con ello reducir la brecha de la pobreza. En segundo lugar, el ejercicio del recurso público mediante esta transferencia permite dar seguimiento a la gestión, así como evaluar la capacidad de administración y prestación de servicios públicos por parte de los municipios.

La asignación del FISM pasa por tres momentos desde que sale de las arcas de la Federación hasta que es ejercido por los municipios. Primero el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuye el recurso entre los estados aplicando una fórmula relacionada con necesidades básicas en los hogares [4]. Segundo, los estados deben distribuir el recurso a sus municipios aplicando la misma fórmula que el Ejecutivo empleó en la etapa previa; en caso de no contar con la información necesaria para emplear la fórmula original, las entidades federativas pueden emplear una fórmula alternativa (Cabrero, 2007) [5]. Por último, una vez que el recurso ha llegado a los municipios, los ayuntamientos son los encargados de canalizar el recurso hacia las comunidades en condiciones de pobreza extrema y rezago social; la decisión de gasto del FISM se hace en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) (Guillén, 2007).

Actualidad intergubernamental de los Fondos del Ramo 33

Los ocho fondos que integran al Ramo 33 han tenido una operación diferenciada en cuanto la asignación de recursos de acuerdo a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y por lo tanto su impacto se ha visto reducido, la asignación de recursos. En primer lugar, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal no establece criterios de distribución del recurso, éste se asigna de acuerdo al histórico con algunas actualizaciones. El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) sigue los lineamientos establecidos en la LCF mediante el empleo de la fórmula de distribución para los recursos “que promueven la equidad” que toma en cuenta población abierta, mortalidad, marginación, presupuesto y gasto federal. El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) asigna los recursos de acuerdo a lo que dicte el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

En el caso del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) su distribución se realizará mediante “fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación. Por su parte el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

(FASP) contempla que la distribución de los recursos será con base en los criterios determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, incorporando los siguientes elementos: a) Número de habitantes de las entidades federativas y del D.F.; b) Índice de ocupación penitenciaria; c) Tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados y d) Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) asigna recursos de manera mensual por la SHCP a las entidades federativas y al D.F., de acuerdo con el porcentaje que le corresponda a cada entidad federativa conforme a la distribución de dicho fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) tiene como criterio de asignación a la proporción directa al número de habitantes de cada estado y municipio. Finalmente, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se divide en: 1) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE) asigna recursos a través del Índice Global de Pobreza, que surge de una fórmula que toma en cuenta: a) Ingreso per cápita; b) Nivel educativo; c) Distribución de espacio en la vivienda; d) Disponibilidad de drenaje; e) Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar; y 2) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) asigna recursos utilizando la misma fórmula del FAISE y, cuando los datos no están disponibles, se distribuye de igual manera: a) Población municipal que reciba menos de dos salarios mínimos; b) Población ocupada mayor de 15 años que no sepan leer o escribir y c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad.

Como se ha podido observar, no existe una estrategia global y articulada de mediano y largo plazo para la articulación de funciones entre los ámbitos de gobierno en materia de descentralización fiscal en el marco del Ramo 33; en realidad se han realizado acciones diversas en su objetivo y operación, y lo más grave es que carecen de una secuencia en su accionar conjunto. En síntesis, los fondos son más acciones reactivas y no iniciativas bien planeadas.

En este esquema del Ramo 33 se reconoce que casi todos los gobiernos locales del país se han enfrentado con nuevas responsabilidades y recursos que sus estructuras burocráticas y de gobierno no han sido capaces de ejercer de manera apropiada y han respondido más a cumplir con el ejercicio de los recursos. La resultante es que los municipios se han visto obligados a ceder de manera voluntaria, algunas de sus responsabilidades (como la seguridad pública) a las autoridades estatales.

Esto último ha provocado que la evolución reciente de las relaciones intergubernamentales en México genere cada vez más un mapa diverso, complejo y 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 (Cabrero y Díaz, 2009).

En lo que se refiere a la infraestructura y desarrollo social aún persisten retos y fallas. El principal reto es que el desarrollo social debe conducir a igualar las condiciones de bienestar prevalecientes en las sociedades mediante la ampliación y adecuación a las condiciones económicas, sociales, políticas y jurídicas. Bajo ésta lógica, el desarrollo social debe comprenderse como un proceso integral que contemple: a) el refuerzo al desarrollo económico para que una sociedad sea capaz de generar la riqueza necesaria que refuerce las acciones tendientes a la satisfacción de las necesidades humanas; b) la realización de acciones orientadas a garantizar y mejorar los servicios de educación, de salud y nutricionales; así como el enriquecimiento cultural, científico, artístico y tecnológico de la sociedad; c) el fortalecimiento de la unidad nacional y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo (Sen, 2010).

En este sentido, los programas de desarrollo social en México están concentrados en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), quien es la encargada de distribuir los recursos de los programas de acuerdo a sus respectivas Reglas de Operación además de la Ley General de Desarrollo Social. La diversidad de programas ha logrado una expansión considerable en la cobertura de los niveles de educación; además de fomentar la igualdad de oportunidades; fortalecer la cohesión y el capital social; ampliar la infraestructura pública, entre otras acciones; no obstante, es importante resaltar el hecho que la primacía en el accionar de los programas la continúa teniendo el gobierno federal.

Los principales programas que integran la política social son: Programa de Vivienda Rural; Programa de Apoyo Alimentario; Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras; Rescate de espacios públicos; Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH); Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias; Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos; Programa Hábitat; Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.; Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA); Programa de Opciones Productivas; Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART); Programa de Vivienda Digna; Programa 3 x 1 para Migrantes; Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; Programa de Coinversión Social; Programa de Empleo Temporal (PET); Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; y Seguro de Vida para Jefas de Familia

Cada uno de los programas posee objetivos y mecánicas operativas propias; sin embargo, existen programas que se prestan a confusión por su accionar parecido (Oportunidades, Apoyo Alimentario, Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, Abasto Rural a cargo de Diconsa) y otros tienen la particularidad de permitir una mayor participación de los gobiernos estatales y municipales (Hábitat, Rescate de espacios públicos, 3x1 para Migrantes, Desarrollo de Zonas Prioritarias, Coinversión Social, Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras y

Programa de Empleo Temporal) de acuerdo a sus reglas de operación (Inoue, 2012).

Por otra parte, existen programas que hacen obligatorio la participación de los gobiernos estatales y municipales mediante la aportación directa de recursos monetarios como condición sine qua non para su funcionamiento (Hábitat, 3x1 para Migrantes; Vivienda Rural; Coinversión Social y Opciones Productivas); cabe señalar que las aportaciones federales en el marco de estos programas son variables (oscila entre el 25 y 95 por ciento). Asimismo, es importante resaltar que estos programas prevén en las reglas de operación mecanismos de participación de los beneficiarios, ya sea en el diagnóstico de la problemática o en la implementación de los mismos, pero la materialización de las acciones se dificulta por problemas de coordinación entre las dependencias que contemplan los programas, así como la dificultad en la coordinación entre ámbitos de gobierno por problemas políticos (Inoue, 2013).

En este tema de bienestar social, el gobierno federal ha adoptado un esquema en el que ha permitido la participación a los gobiernos locales, pero condicionando los niveles de seguimiento, control y rendición de cuentas. Por lo tanto, no se han diseñado mecanismos innovadores de colaboración y coordinación intergubernamental, por lo que estos programas focalizan y concentran sus acciones por lo que sus resultados son poco visibles. Se trata de una descentralización débil tanto normativa como políticamente, pues se limitó la participación de los ámbitos de gobierno locales.

Conclusiones

El desarrollo de los argumentos aquí presentados permite señalar que, a pesar del conjunto de acciones de descentralización realizadas a lo largo de más de tres décadas, estos esfuerzos han tenido un efecto limitado pues en muchas ocasiones se han enfrentado a esquemas administrativos poseedores de una tradición centralista muy arraigada en la administración pública mexicana. Si a ello se le agrega que los esquemas de desarrollo han favorecido la inequitativa distribución de la riqueza entre las entidades federativas y los municipios. Por ende, los programas de desarrollo social también se han visto limitados. En primer lugar, la política social continúa demostrando la ausencia de debates que incorporen la opinión de los actores centrales; así mismo se nota la ausencia de consensos en torno a sus objetivos y metas, dependencias involucradas y mecanismos de acción por citar algunos.

Inevitable es decir que los procesos de descentralización no han tenido los impactos deseados, pues mediante esta práctica se ha transferido mayores exigencias y responsabilidades a los gobiernos locales y a sectores sociales, pero no ha ocurrido lo mismo con los recursos que la federación le asigna a estas entidades territoriales; mientras se continúe con esquemas que poseen cierto grado de subjetividad, inequidad o discrecionalidad en el cálculo para la asignación de los recursos, los esfuerzos descentralizadores seguirán siendo limitados en materia de política social. Así, a pesar de que por casi treinta años la política social se ha descentralizado de manera paulatina, los esfuerzos tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales en la puesta en práctica de programas sociales y

del Ramo 33, queda pendiente elaborar esquemas más eficientes de coordinación y colaboración intergubernamental.

Por último, la descentralización debe ser entendida como el instrumento mediante el cual se pretende realizar una distribución del poder en la toma de decisiones. Administrativamente propiciará que, desde el diseño de un programa de desarrollo social, se transfieran algunas tareas para que sean desempeñadas por los gobiernos estatales y locales; pero además en el momento de la implementación se estarán conformando redes de colaboración en las que participen actores locales, estatales, y federales; además de establecer funciones particulares según las capacidades de los diferentes actores, sin que ello signifique la pulverización de esfuerzos. En general, estas acciones facilitarían la atención de la población más vulnerable reconociendo las condiciones heterogéneas entre cada uno de los sectores y regiones. En este escenario, los programas de desarrollo social en el ámbito municipal reflejarían sus estrategias en las permea una lógica horizontal y de redes.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2007), “Gobierno y Desarrollo” en *Iberoforum*, vol. II, núm. 3 pág. 1-20, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2004), “Descentralización y Desarrollo Local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes?”, en: Tamayo Flores, Rafael y Hernández Trillo, Fausto (coordinadores) *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2007), “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria”, en: Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.), *Políticas Públicas municipales. Una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2008), “La trampa del federalismo fiscal” en *Nexos*, v. 30, n. 371, pp. 33-40.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Díaz Aldret, Ana (2009), “Iniciativas descentralizadoras y articulación federal en México: tres décadas de reformas y desencantos”; ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27 - 30 oct.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (1992), *Evaluación de Proyectos sociales*, Siglo XXI, México.
- Guillén López, Tonatiuh (2007), “Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma”, en: Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.), *Políticas Públicas municipales. Una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México.
- Guillén López, Tonatiuh (2009), “La libertad municipal y la Reforma del Estado”, en: Calva, José Luis (Coord.), *Democracia y Gobernabilidad, Agenda para el Desarrollo* Vol. 15, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Inoue Cervantes, Antonio, (2012), Ponencia: “Política Social, Descentralización y Municipio” en: XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012

- Inoue Cervantes, Antonio, (2013), Ponencia: “Análisis de los programas de desarrollo social y los procesos de descentralización en México” en: XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013
- Merino, Mauricio (1994) En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno municipal mexicano, México, Colmex.
- Moreno Salazar, Pedro Humberto (2001), “Nuevos actores e implementación de la política social”, en: Tenzo D’ Albenzio Carlo y Font Playán, I. (coords.), *Políticas sociales y nuevos actores*, México, UAM-Azcapotzalco.
- Martínez Assad, Carlos Roberto y Ziccardi Contigiani, Alicia E. (2000). “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales”, en: Cordera, Rolando, *Las políticas sociales de México al fin del milenio, descentralización, diseño y gestión*, México, UNAM, Facultad de Economía, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Sedesol (1993) La solidaridad en el desarrollo nacional, México.
- Sen, Amartya (2010), La idea de justicia; Editorial Taurus, México.
- Tamayo Flores, Rafael y Hernández Trillo, Fausto (2004), “Descentralización fiscal, planeación regional y participación social en México: una introducción”, en: Tamayo Flores, Rafael y Hernández Trillo, Fausto (coordinadores) *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Valencia Lomelí, Enrique (2003), “Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación”; en: *Estudios Sociológicos XXI*, No. 63; El Colegio de México, México.

Notas

- 1 Una acción relevante, en el marco del mismo Pronasol, a favor de los municipios fueron los Fondos Municipales de Solidaridad que funcionaron como mecanismos para transferir recursos adicionales a los municipios más pobres del país y fortalecer su capacidad financiera así como la de gestión. La ejecución de estos fondos la realizaban los Consejos Municipales de Solidaridad que debían conformarse al interior de cada Ayuntamiento; según información de la propia SEDESOL, en 1990 se apoyaron 1,439 municipios hasta llegar a una cifra de 2,096 municipios en 1992. (Sedesol, 1993)
- 2 El FAIS se concibió como un mecanismo de apoyo a los estados y municipios para desarrollar la infraestructura social mínima necesaria para el desarrollo social. La forma en que se asigna es mediante la suma ponderada de 4 variables, a saber: 1) Población ocupada que no percibe ingresos o que éstos son hasta de dos salarios mínimos; 2) Población que no sabe leer y escribir a partir de los 15 años; 3) Población que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle y; 4) Población que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad. El objetivo primordial del FAIS es financiar obras y acciones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentran en marginación, rezago social y pobreza extrema.
- 3 De acuerdo con las fórmulas que establece la Ley de Coordinación Fiscal, aproximadamente un 70% de los recursos del FAIS se transfieren a los municipios.
- 4 La distribución del FISM de la Federación a los estados se realiza en función de la proporción que corresponde a cada estado de la pobreza extrema a nivel nacional (Ley de Coordinación Fiscal, Art. 34).
- 5 El problema de la fórmula alternativa es que no es tan rigurosa en su cálculo como la fórmula original, lo que hace que el proceso de asignación del ámbito estatal al

municipal sea susceptible de subjetividades e intereses políticos o de grupo, dejando en la indefensión a los municipios (Cabrero, 2007).