

The background of the cover is an abstract geometric pattern composed of various colored triangles and polygons in shades of orange, white, blue, and green. The shapes are separated by thick black lines. In the lower right quadrant, a black silhouette of a lizard is visible on a green triangular background.

# La descentralización en México

experiencias y reflexiones para  
orientar la política ambiental

Claudia Rodríguez Solórzano  
(compiladora)

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Instituto Nacional de Ecología

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

Primera edición: noviembre de 2003

D.R. © Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT)  
Periférico sur 5000, Col. Insurgentes Cuicuilco,  
C.P. 04530. México, D.F.  
www.ine.gob.mx.

COORDINACIÓN EDITORIAL, DISEÑO DE INTERIORES  
Y TIPOGRAFÍA: Raúl Marcó del Pont Lalli  
DISEÑO Y FOTO DE LA PORTADA: Álvaro Figueroa  
CORRECCIÓN DE ESTILO: Eduardo Chagoya Medina

351.0073972 Rodríguez Solórzano, Claudia  
R637d La descentralización en México: experiencias y reflexiones  
para orientar la política ambiental / Claudia Rodríguez Solórzano  
(compiladora). INE-SEMARNAT, México, 2003.

1. Descentralización
2. Gestión ambiental
3. Descentralización-México
4. Descentralización-América Latina
5. Política ambiental-México

ISBN: 968-817-

Impreso y hecho en México

LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO:  
EXPERIENCIAS Y REFLEXIONES  
PARA ORIENTAR LA POLÍTICA AMBIENTAL

*Claudia Rodríguez Solórzano*  
(compiladora)



# Índice

Presentación • 9  
Exequiel Ezcurra

Agradecimientos • 17

La descentralización en México • 19  
*María del Carmen Prado*

La descentralización y las relaciones intergubernamentales.  
Apuntes para las dependencias federales • 41  
*Allison M. Rowland*

Federalismo fiscal y  
transferencias gubernamentales  
*César Velásquez Guadarrama* • 59

La descentralización  
de la educación en México  
*Claudia A. Santizo Rodall* • 89

Perspectivas de la descentralización en México  
con énfasis en el sector salud  
*Javier Bonilla* • 117

La descentralización de la gestión ambiental:  
fundamentos, estrategias y prácticas en México • 127  
*Alejandro Guevara Sanginés*

Situación y perspectivas de la descentralización  
de la gestión ambiental en México • 151  
*Claudia Rodríguez Solórzano*

# Presentación

En todo el mundo se aplican políticas para descentralizar diversas funciones de gobierno. Dichas políticas pueden ser de diferentes tipos (fiscales, políticas o administrativas) y estar relacionadas con diferentes sectores, como la salud, la educación, el desarrollo social y el medio ambiente. En todos estos casos la descentralización es un proceso complejo que tendrá repercusiones en la asignación de los recursos, el equilibrio de poderes, la relación estado-sociedad y la eficiencia con que el gobierno podrá dar solución a los problemas que tiene bajo su responsabilidad. Para el caso ambiental, además, puede tener efectos irreversibles en las condiciones de bienestar de la población y el entorno natural, esto indica que la descentralización en general, y la ambiental en particular, tiene implicaciones que alteran las posibilidades de desarrollo de un país.

La descentralización ambiental se aplica en más de sesenta países, entre ellos Bolivia, Brasil, Camboya, Camerún, China, India, Indonesia, Malí, Mongolia, México, Nicaragua, Sudáfrica, Tailandia, Uganda, Vietnam y Zimbabwe. Explicar su auge es complicado, aunque para el caso de los países en desarrollo, podría deberse a los nuevos contextos nacionales e internacionales. En el ámbito nacional, la creciente democratización, a través de la competencia política, conlleva un mayor grado de rendición de cuentas, lo que da incentivos a los gobiernos centrales para deshacerse de aquello para lo que no



tienen capacidad y cuyo incumplimiento le generará costos políticos. Adicionalmente, cobra impulso por el reclamo de los gobiernos locales por adquirir más funciones, producto también de la apertura democrática. Internacionalmente, puede usarse como un indicador para evaluar a los países, por ser considerada como una política que denota modernidad, un avance en la participación social, legitimidad y un menor control por un reducido grupo de actores.

El auge de esta política ha contado con el impulso de parte de organismos como el Banco Mundial (BM), la Agencia de Desarrollo Internacional (USAID), el World Resource Institute (WRI), la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), la Fundación Desarrollo Municipal de Centroamérica (DEMUCA), entre otros. Los mecanismos que usan son: el financiamiento de proyectos, la investigación o asesoría para los gobiernos. Quizá el más destacado en ello sea el BM, que cuenta con recursos para financiar algunos aspectos de este proceso, como salud, educación, infraestructura, nutrición, agua potable, irrigación y manejo de los recursos naturales. También presenta una influencia notable el USAID, que aporta recursos para proyectos que fortalezcan la descentralización y el poder local.

No obstante la popularidad que ha ganado la descentralización, todavía hay muchas preguntas que responder y retos que superar. Sus beneficios teóricos son ampliamente difundidos, pero los retos para su puesta en marcha y, por consiguiente, para la consecución de dichos beneficios no tienen respuestas todavía; no hay recetas para que ésta sea exitosa. Eso dependerá de las condiciones históricas, culturales, institucionales, políticas y económicas de cada lugar así como de la voluntad de los gobiernos centrales por transferir suficientes poderes.

El BM reconoce a la descentralización ambiental, como una política que enfrenta numerosos peligros, si la delegación de responsabilidades se da hacia gobiernos locales, que no son democráticos,

que no rinden cuentas y que están controlados por pequeños grupos de poder. Admite que el conocimiento y los ejemplos de buenas prácticas y resultados en este campo son limitados, por lo que, independientemente de la confianza y esperanza que algunos han puesto en la descentralización como un mecanismo para mejorar el manejo ambiental, se debe reconsiderar si esta es la política óptima para los países en desarrollo que adolecen de debilidad institucional y autoritarismo en niveles de gobierno locales.

Hoy se cuenta con una evidencia considerable que contradice a los defensores de la descentralización ya sean académicos o políticos. En muchos países de África, este proceso ha significado una transferencia de poderes del gobierno central a instituciones locales no democráticas, sin rendición de cuentas. Tales han sido los casos de Malí y Uganda en donde algunos bosques nacionales han sido privatizados en nombre de la descentralización; en Camerún, Guinea y Zimbabwe sólo los grupos de interés local y no la población en general se han beneficiado con la descentralización. Asimismo, en Brasil, Bolivia, la India, Indonesia, Nicaragua y Senegal, la descentralización ha estado acompañada por un proceso de captura de los gobiernos por parte de los grupos de interés (J. Ribot 2002. *Democratic decentralization of natural resources: Institutionalizing popular participation*. World Resources Institute, Washington, DC).

Los peligros también se derivan de la resistencia de los gobiernos centrales a transferir poderes, en cuyo caso los resultados serán desalentadores y se usarán como argumento para desprestigiar a la descentralización. Mongolia ejemplifica una descentralización incompleta que ha tenido por resultado la sobreexplotación de sus recursos y un aumento en la vulnerabilidad ambiental frente a riesgos naturales. En Malí y Uganda también se han dado procesos similares que limitan los resultados. En ambos casos la ley otorga a las autoridades locales el derecho a manejar los recursos naturales, pero bajo estrictos requerimientos (Ribot *ibid.*).

Es fundamental ser conscientes de que los beneficios teóricos de la descentralización no se materializan si no existen las condiciones locales para ello y, por lo tanto, no todos los países son aptos para seguirla. Por ello es crucial que sea cuidadosa, dado que quien controle la toma de decisiones local tendrá el poder de decidir sobre los recursos naturales locales; es decir, controlará las posibilidades de desarrollo y bienestar de la población.

Pero no todo han sido tragos amargos; en Bolivia, Camerún, Nicaragua y Zimbabwe la descentralización ha conducido a una mayor inclusión de la población en la toma de decisiones. En Zimbabwe, la India, Indonesia, Bolivia y Nicaragua el aumento que han experimentado en la recaudación local es atribuido a la descentralización. Debido a lo divergente de los resultados, llegar a una conclusión sobre el efecto neto de la descentralización en estos países es complicado. Para evaluar el efecto neto de la descentralización es necesario contar con información anterior y posterior al proceso, cuantificarla y determinar en qué medida los efectos observados son el resultado de la descentralización y no de otras políticas públicas que tengan lugar en el mismo momento. Resulta particularmente importante analizar la experiencia descentralizadora de cada país considerando su contexto histórico, cultural, institucional, económico y político.

Por lo anterior, la descentralización ambiental es una política que México debe aplicar a partir de un análisis científico y de su entorno natural y social. El Instituto Nacional de Ecología (INE), en tanto ha adoptado a la descentralización como línea de investigación desde el año 2002 y para intercambiar ideas con los académicos expertos y tomadores de decisiones en la materia, en febrero del 2003 organizó el taller La descentralización en México, el cual abordó el tema como política pública nacional, haciendo referencia a los casos de educación y salud en los que México ya tiene experiencia como base para analizar el proceso que actualmente lleva a cabo la Secretaría de

Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). La idea era comprender a la descentralización como una política que se ha seguido en México por varios años y en varios sectores y hacer énfasis en nuestro tema: el medio ambiente.

Este libro compila los trabajos de los expertos que participaron en dicho taller, provenientes de los más destacados centros de investigación nacional: el Centro de investigación y Docencia Económica (CIDE), el Colegio de México, el Instituto Nacional de Ecología y la Universidad Iberoamericana. También se contó con la participación de investigadores independientes y de un ex subsecretario de Salud, quien tuvo bajo su responsabilidad parte del proceso de descentralización de este sector.

Los textos recopilados abordaron el tema desde una perspectiva tanto teórica como práctica, revisando la experiencia internacional poniendo énfasis especial en la experiencia y realidad mexicanas. Este esfuerzo trata de ofrecer elementos que apoyen a los tomadores de decisiones a encontrar el por qué, el cómo y el cuando de la descentralización, a identificar sus retos así como los aspectos prácticos de su instrumentación y a vislumbrar el tipo de políticas que deben seguir de forma paralela, para fortalecer y maximizar sus probabilidades de éxito.

María del Carmen Prado presenta los antecedentes de la descentralización como una política que se ha seguido en diversos países y realiza un recuento de los antecedentes de la descentralización en México y de sus alcances para entender que la descentralización no se reduce a una fórmula que puede aplicarse sin importar el contexto.

Por su parte, Allison Rowland proporciona elementos conceptuales relevantes para entender la diferencia entre forma de gobierno (gobierno unitario vs. federal) y locus de decisión gubernamental (centralizado vs. descentralizado). Enfatiza la importancia de las relaciones intergubernamentales para el éxito de la descen-

tralización, donde su eficacia depende del establecimiento de relaciones equitativas entre los distintos órdenes de gobierno. César Velásquez revisa el marco teórico que sustenta la descentralización y destaca sus ventajas y desventajas, teóricas y prácticas, concentrándose en el caso del federalismo fiscal, pieza clave de la política descentralizadora del país y aspecto fundamental para el resto de las descentralizaciones por venir.

Claudia Santizo presenta un estudio sobre la descentralización en educación a partir del análisis de la puesta en marcha de la Carrera magisterial en los estados de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí. Es un estudio que identifica los errores y los aciertos del proceso, lo cual constituye una experiencia muy rica para los funcionarios encargados de la descentralización de otros sectores.

El capítulo de Javier Bonilla es el que presenta el bagaje más práctico de los trabajos aquí reunidos: se basa en la experiencia de un tomador de decisiones que dirigió parte de la descentralización del sector salud. Bonilla analiza la descentralización desde sus vertientes legislativa y presupuestal, poniendo más énfasis en el segundo aspecto y ofreciéndonos detalles sobre la transferencia de recursos de las secretarías de estado hacia los gobiernos locales. Aborda también el tema de la relación entre los estados y la federación posterior a la descentralización, uno de sus retos más importantes.

Alejandro Guevara examina el marco teórico de la descentralización de la gestión ambiental y profundiza en el análisis de la política en México en el ámbito de los recursos naturales. Reflexiona sobre las virtudes y defectos de dicho proceso y analiza sus particularidades en contraste con otras áreas de política pública. Finalmente, realiza una valoración de las acciones y políticas recientes en este sentido.

El capítulo de Claudia Rodríguez muestra otra perspectiva sobre la descentralización ambiental a partir de reflexiones que des-

tacan la brecha que existe entre la conceptualización de las políticas públicas y su instrumentación. Rodríguez enfatiza los retos y los dilemas prácticos que conlleva la descentralización, para dar una visión más objetiva de este proceso y propiciar la reflexión en los encargados de la descentralización ambiental en México. Presenta también los diferentes procesos de descentralización que se siguen desde el sector ambiental, incluyendo a sus organismos descentralizados y desconcentrados.

Otra historia del proceso descentralizador se inicia con la descentralización que está llevando a cabo el sector ambiental. En México ya hay experiencias que la apoyan y en el mundo hay ejercicios en materia ambiental de las que se puede aprender. Si bien las condiciones políticas, económicas y sociales entre países son diferentes y las condiciones de nuestra nación han cambiado desde la descentralización del sector salud y educación, se cuenta hoy con trabajos de investigación que revelan algunos de los problemas que limitaron estos procesos.

Por su parte el INE, como centro de investigación en materia ambiental, publica este libro, que esperamos pueda ofrecer conocimientos, reflexiones y experiencias de utilidad para los tomadores de decisiones que tienen la responsabilidad de la descentralización de la gestión ambiental.



# Agradecimientos

Para la realización del taller que dio origen a este libro queremos agradecer a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), particularmente a las subsecretarías de Gestión para la Protección Ambiental, de Planeación y Política Ambiental, a la Coordinación de delegaciones y a la Unidad de Combate a la Corrupción, por su participación y enriquecimiento durante las discusiones. Asimismo, para la realización de este proyecto fue importante la ayuda que la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) nos han brindado.

Este libro ha sido un trabajo en equipo en el que los autores han apoyado al Instituto Nacional de Ecología (INE) en su búsqueda por contribuir al análisis y generación de respuestas sobre la descentralización de la gestión ambiental. El INE le extiende un agradecimiento y reconocimiento a la Dra. María del Carmen Pardo, Dra. Allison Rowland, Dra. Claudia Santizo, Dr. César Velásquez, Mto. Javier Bonilla y Dr. Alejandro Guevara por su participación en el taller y por su valiosa aportación a esta obra.





# La descentralización en México

*María del Carmen Prado*

La descentralización ha sido abordada como un proceso que atiende a propósitos múltiples. Unos de carácter macro, que tienen que ver con los mecanismos que hay que poner en marcha para hacer frente a la crisis institucional, particularmente en el momento de introducir reformas modernizadoras. Otros referidos a aspectos particulares, como son liberar al órgano central de tareas, puesto que la sobrecarga le impide fungir como un mecanismo eficaz en la prestación de los diversos servicios públicos. Finalmente, se considera que la descentralización contribuye a remediar la crisis financiera por la que atravesaron la mayor parte de los países a partir de la década de los años setenta. Cualquiera que sea el enfoque que se privilegie, la descentralización se concibe como una herramienta que permite hacer frente de una manera distinta la acción pública. Una administración «moderna» exige compartir responsabilidades y con ello hacer visibles los niveles de gobierno distintos al central. La refundación del Estado contempla la presencia activa de estos órdenes y una efectiva relación intergubernamental. De ahí que en algunos países se recupere el discurso federalista. Es evidente que uno de los problemas a resolver es la debilidad que acusan las administraciones locales desde el punto de vista de capacidades técnicas y la falta de recursos. Sin embargo, la descentralización debe completarse asumiendo los costos de compartir

atribuciones, lo que implica también compartir responsabilidades. Si bien es importante reconocer las virtudes que acarrearía un proceso descentralizador completo no debe esperarse que resuelva una multiplicidad de problemas, muchos de los cuales no tendrían relación directa con la decisión descentralizadora.

Mucho se ha discutido si la descentralización es resultado de una demanda de la sociedad o son las propias estructuras gubernamentales las que requieren de este recurso para «aliviar» sobrecargas que le impiden actuar con la agilidad y eficacia necesarias. Cualquiera que sea la respuesta, existen factores que explican la presión hacia esquemas descentralizados. Entre estos destacan: la demanda por parte de grupos políticos y sociales por una mayor participación en la toma de decisiones para aumentar la eficiencia y el aprovechamiento de recursos; una estrategia de la élite en el poder que cede parte de éste para lograr perpetuarse; un genuino deseo de mayor democracia; la presión ejercida por los poderes locales o regionales que obligan al gobierno central a tomar decisiones a favor de la descentralización; y la necesidad de mejorar la prestación de servicios públicos.

Los procesos descentralizadores se inscriben claramente en las tendencias internacionales que presionan para contar con aparatos administrativos más modernos, lo que en términos prácticos se traduce en instancias más eficientes. Las decisiones descentralizadoras inscritas en procesos amplios, identificados como Reforma del Estado, han buscado descargar a los órganos centrales y como resultado final tener un mejor esquema de distribución de atribuciones y de poder político. Otras razones que se esgrimen desde una perspectiva más general, pero también más distante, son aquellas que explican a la descentralización como un remedio para corregir disfunciones o como un recurso que debe acompañar a las políticas de ajuste en su afán eficientista. También se concibe como parte de la estrategia de los organismos financieros internaciona-

les para condicionar préstamos, sobre todo a los países subdesarrollados. El Banco Mundial (BM), por ejemplo, no ha establecido políticas y lineamientos específicos que definan su postura frente a procesos de descentralización. En términos generales sin embargo, favorece la descentralización y su argumento a favor de ella son los principios de federalismo, sobre todo, fiscal. Desde otras perspectivas la descentralización se entiende, como quedó apuntado, como parte de un proceso integral, el llamado reforma del Estado. El riesgo analítico como práctico, al impulsar estas decisiones, es situarlas en posiciones extremas: se les da sentido generando alrededor de ellas un cúmulo de expectativas en términos de contribuciones transformadoras (democratizadoras) o se les deja sin contenido al atribuirles solo un carácter de decisión «técnica».

De ahí que, dependiendo del factor que se quiera subrayar, las definiciones puedan ser distintas. Para los propósitos de este trabajo la descentralización se entiende como un proceso mediante el cual el órgano central (gobierno) transfiere autoridad (responsabilidad y recursos) a otras instancias (gobiernos locales) para que de acuerdo con sus necesidades, planten proyectos, los lleven a cabo y los evalúen. Ampliando esta definición se puede caracterizar a la descentralización de varias formas. Una es la espacial que referiría a ella como un proceso a través de cual se diseminan actividades y población de zonas urbanas a zonas alejadas de los llamados polos de desarrollo (política regional). De igual forma puede ser de mercado, al entenderla como un proceso de cambio a favor de la realización de actividades económicas a través de estructuras de mercado frente a actividades encuadradas dentro de procesos de planeación estatal, (liberación económica). Finalmente puede ser administrativa, cuando se transfieren responsabilidades de planeación, administración, tributación y ejercicio del gasto desde el gobierno central y sus dependencias hacia los niveles de gobierno regionales y locales, unidades subordinadas a las dependencias,

autoridades funcionales u organizaciones desconcentradas gubernamentales y no gubernamentales. Este tipo de descentralización presenta etapas: desconcentración, que se refiere a un proceso de redistribución en la toma de decisiones entre distintos niveles de la autoridad central; delegación, proceso mediante el cual se transfieren responsabilidades desde el gobierno central hacia organizaciones semiautónomas que no están controladas completamente por el gobierno central, pero que actúan bajo su ámbito de responsabilidad. Y finalmente, la devolución mediante la que se transfieren poderes del gobierno central hacia gobiernos locales.

Por su naturaleza, la descentralización es un proceso dinámico; se desarrolla, como se explicó, en distintas etapas que van desde la centralización, pasando por la desconcentración en donde no se renuncia a ejercer la autoridad, sino sólo se comparte, buscando agilizar, (por ejemplo, la prestación de algún servicio o trámite administrativo) hasta llegar a la descentralización. Para tener claridad sobre el tipo de proceso al que se hace referencia es necesario tener presente el contexto y el modelo de organización político-administrativo vigente mediante el cual se materializarán las decisiones descentralizadoras. Es importante también reconocer que puede haber distintos grados, esto es, que estas decisiones normalmente se toman de forma gradual y buscando objetivos que pueden irse redefiniendo sobre la marcha. Es útil también para tener mayor agilidad y eficiencia en los trámites, lo que estaría suponiendo un proceso que califica mejor de desconcentración. Se instrumenta para lograr mayor eficacia en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas, lo que supondría descentralización de atribuciones. Por último, se pone en marcha para lograr mayor cercanía y legitimidad ante la sociedad, lo que equivaldría a descentralizar atribuciones y recursos.

## EXPERIENCIAS DESCENTRALIZADORAS EN PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

En general, se puede decir que los procesos descentralizadores emprendidos por distintos países han resultado similares en sus contenidos y propósitos, pero con distintos resultados. Un elemento que puede identificarse como común en varias de las experiencias internacionales es la necesidad de volver más funcionales tanto a las estructuras del gobierno central como a las de los estatales y municipales. Estos procesos han generado impactos, sobre todo por lo que se refiere a la democratización de los órganos de autoridad local, que han permitido un mejor arreglo, más funcional, entre las tareas del gobierno central y local y un cuestionamiento a las estructuras administrativas tradicionales, para encontrar esquemas de convivencia innovadores entre estados, regiones y localidades. En muchos de estos casos se pasó primero por procesos de desconcentración que no buscaron transformar estructuras políticas, sino promover, a través de la creación de unidades territoriales más pequeñas, una eficaz gestión que favoreciera una racional organización de la administración pública y aproximar la ciudadanía al gobierno. En una etapa posterior, los gobiernos decidieron llevar a cabo procesos de descentralización política que favorecieran una reorganización de las estructuras territoriales y políticas al fortalecer la autonomía financiera de las regiones, destrabando procesos burocráticos que disminuyeran la presencia del gobierno central en las localidades. De manera implícita, esto condujo a favorecer una mayor participación ciudadana en las estructuras de los gobiernos locales. Hay que decir, sin embargo, que a pesar de la importancia de estos procesos, ninguno se puede considerar definitivo o acabado.<sup>1</sup>

*Francia*

En Francia los procesos de descentralización se inician en los años ochenta; se definen a partir de la voluntad del gobierno por transformar el arreglo centralista al dotar a los gobiernos regionales y locales de autonomía financiera y democratizar los órganos de decisión política. El primer paso fue aplicar una reforma jurídica cuyos procedimientos ahí reglamentados guiaran la descentralización. Un aspecto a destacar fue la desaparición de la figura del prefecto, autoridad designadas hasta esos años por el gobierno central, quienes fueron sustituidos por un órgano colegiado, la Asamblea Departamental integrada por representantes electos que se convierte en el órgano ejecutivo de los departamentos. Este proceso estuvo acompañado de un importante esfuerzo para reasignar recursos entre comunas, departamentos y regiones para dotarlos de mayor autonomía financiera. La reforma francesa propuso, frente a la tradición centralista del Estado, una redistribución del poder de decisión entre el Estado y las colectividades locales, por lo que se insistió en que el proceso llegaba más lejos que una simple desconcentración de recursos económicos y administrativos en favor de las localidades. Francia es una combinación de Estado central fuerte y un claro interés por corresponsabilizar a las regiones en obligaciones que tradicionalmente le habían correspondido al gobierno central.<sup>2</sup> Los problemas que estas formas de interacción política y administrativa generaron se tradujeron en una mayor visibilidad de problemas de corrupción al contar los alcaldes con una mayor autonomía en el manejo de recursos y por el hecho de que el servicio civil de carrera que provee funcionarios para los niveles subnacionales, siguió centralizado.

## *España*

La transición española de 1978 y la apertura política que derivó de ella sirvieron de sustento para modernizar las estructuras políticas del país. En ese contexto se inició un proceso de descentralización mediante el cual el gobierno central otorgó a las regiones una autonomía política que les había sido negada hasta entonces. La Ley del Régimen Local en España y las Leyes de las Comunidades Autónomas fueron dos de los instrumentos jurídicos que regularon el nuevo esquema y la nueva organización territorial. El proceso se orientó hacia la consecución de dos objetivos: la reorganización territorial de las colectividades locales, cuyo eje lo constituyó la Comunidad Autónoma y la redistribución de competencias entre los entes locales. La descentralización logró fortalecer tanto al nivel regional como el local al otorgarle a dichas comunidades amplias facultades para legislar y tener atribuciones en el ámbito de las provincias y municipios. El Estado español se organiza territorialmente en provincias, comarcas y comunidades autónomas que se constituyen en gobiernos regionales, una comunidad autónoma la integran provincias y municipios con características históricas, culturales y económicas comunes y se les reconoce poderes y autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En este caso hubo efectivamente una fuerte demanda de mayor autonomía por parte de las regiones de Cataluña y el País Vasco que resultaron determinantes en el proceso de descentralización. La reforma constitucional de 1978 autoriza a las comunidades autónomas a contar con asambleas legislativas y gobiernos propios lo que se tradujo en los hechos en que las comunidades autónomas adquirieron nuevas competencias. El grado de autonomía y alcance de los poderes locales ubica al Estado español en un punto intermedio entre una organización territorial descentralizada y una federal.<sup>3</sup>



## *Alemania*

Frente a un claro debilitamiento de lo que había sido un vigoroso Estado de bienestar, caracterizado por una fuerte centralización de decisiones y burocratización de sus procesos internos, se impulsan decisiones que presionan hacia la introducción de esquemas descentralizados. Desde esta perspectiva, la descentralización se vincula con problemas económicos y políticos resultado de la crisis de los Estados de Bienestar. Estos cambios se han evidenciado en disparidades entre regiones y han presionado para modificar la relación entre gobierno federal y local. Tener que adaptarse a las nuevas circunstancias, obligaron a poner en marcha procesos descentralizadores que se desencadenaron por diversos factores: recortes al presupuesto central, retiro de áreas de regulación y control, aumento de cooperación entre distintos niveles de gobierno y mayor representatividad de los intereses regionales y locales. La descentralización adoptó distintas formas; el gobierno federal, por ejemplo, dejó de lado su política expansionista del Estado de bienestar, al reducir parcialmente la asistencia social y favorecer la satisfacción de demandas a través de mecanismos de mercado con la participación de la sociedad. Si bien este proceso, como se mencionó ha generado una tendencia hacia una mayor cooperación entre distintos niveles de gobierno, también ha producido una mayor desigualdad entre las regiones, puesto que las unidades regionales y locales no han podido realizar ciertas funciones de redistribución que antes le correspondían al gobierno federal. A partir de la reunificación este proceso parece haberse agudizado dadas las evidentes diferencias entre las regiones pertenecientes a la antigua Alemania Democrática y la República Federal Alemana, por lo que por momento deja latente la amenaza de una recentralización para lograr equilibrar mejor el desarrollo regional. El caso Alemán es, sin embargo, un ejemplo en materia de descentralización de recur-

tos fiscales, puesto que más del 40% del gasto público total es ejercido por los niveles regionales y locales.<sup>4</sup>

### *Suecia*

El caso sueco es distinto a los antes analizados puesto que el proceso modernizador consistió en reafirmar el liderazgo de funcionarios públicos a través de programas de formación e incentivos, en lugar de debilitar a las burocracias. De manera paralela se promovió la calidad en la prestación de los servicios públicos. La descentralización se evidenció al reducirse, en un lapso de veinte años, el número de municipios, pasando de 2,000 a 248 con el claro propósito de fortalecer este nivel de gobierno. Y la cantidad de funcionarios de la administración municipal se triplicó respecto a los que prestan sus servicios en el gobierno central. El modelo sueco es ejemplo de autonomía de los funcionarios con relación a los imperativos de la esfera política. Los gobiernos locales tienen estructuras sencillas y claramente definidas; de ahí que las reformas se pusieran en marcha sin mayores resistencias. La tendencia en los años noventa se dirigió a desregular los gobiernos locales y a lograr incentivar la innovación. En la década de los años noventa, el porcentaje del gasto público que se ejercía a nivel local era ligeramente superior al 40%.

### *Los Estados Unidos de América*

En nuestro vecino del norte, la descentralización se ha visto a través de la óptica del exceso de empleo público. El presidente Reagan impulsó el programa Nuevo Federalismo disminuyendo transferencias en la esfera local, lo mismo hizo el presidente Bush padre. Si bien los programas federales se transfirieron masivamente a estados y municipios, éstos no contaban con recursos suficientes y éstos

no les fueron transferidos bajo el argumento de la necesidad de disminuir el gasto público. El resultado, sin embargo, ha sido positivo porque obligó a los gobiernos locales a desarrollar capacidades importantes de innovación. El resultado es que para 1991, el 42% del gasto público era competencia de los ámbitos estatales y locales.<sup>5</sup>

## EXPERIENCIAS DESCENTRALIZADORAS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA<sup>6</sup>

### *Colombia*

Entre 1940 y 1979 se crearon entidades descentralizadas responsables de tareas como planeación urbana, vivienda y prestación de servicios eléctricos, agua y drenaje. A partir de 1980 hay una clara decisión de fortalecer los gobiernos locales. Y en 1986 se aprueba una ley para otorgar mayor autonomía a los departamentos para prestar servicios y ejecutar obras. Y se modifica el sistema fiscal que contribuye a que se otorguen más recursos a los municipios. Desde el punto de vista político la elección de alcaldes se transforma en elección directa. Se introduce la figura de consulta popular y el referéndum. Para mediados de los años noventa, el 24% del gasto público se ejercía a nivel local; esta cifra muestra uno de los grados de descentralización fiscal más altos en América Latina y las previsiones son que en una década este porcentaje aumentara hasta diez puntos.

### *Argentina*

La crisis fiscal ha sido quizá la razón más evidente para presionar al gobierno central argentino a transferir facultades y servicios a los gobiernos locales. También ha contribuido a ello el debilitamiento de las grandes organizaciones sectoriales (corporativas) que

han dando como resultado un fortalecimiento de la sociedad civil, permitiendo que la relación del gobierno con la sociedad fluya de mejor manera a partir de otra clase de intermediación situada en esferas más bajas de la organización social. De igual forma, ha contribuido el hecho de que las capacidades de regulación y gestión del Estado se encuentran en una fase de particular debilitamiento, lo que le impide dar respuesta al conjunto de demandas de la sociedad. Los analistas argumentan que estas situaciones pueden ser consideradas como favorables para la descentralización; sin embargo, aparecieron obstáculos y limitaciones para el fortalecimiento de los órganos locales, particularmente los municipios. De manera destacada la falta de recursos; no sólo es importante que el gobierno central canalice más recursos sino, sobre todo, que éste nivel de gobierno sea capaz de generar sus propios recursos. La tradición «centralista» no ayuda a valorar al nivel municipal de gobierno como un espacio capaz de articular intereses sociales y lograr consensos y acuerdos. Atenta también contra la posibilidad de fortalecer a los gobiernos municipales con bajo nivel de gestión. En la década de los noventa, el nivel municipal sólo ejerció el 8% del gasto público, mientras que el provincial lo hizo en un 36%.

### *Ecuador*

En la década de los noventa se puso en marcha un programa de fortalecimiento municipal auspiciado por el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, el problema que se ha presentado en este caso es el desequilibrio entre recursos canalizados para infraestructura urbana frente a aquellos destinados propiamente al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales; en el primer propósito se invirtieron el 90% de los recursos. Una clara muestra de la situación de debilidad de este nivel de gobierno es que ejercían sólo el 5% del gasto público total.

*Bolivia*

A partir de los años noventa se incluyó a la descentralización como prioridad gubernamental. Sin embargo los cambios no han sido de la magnitud esperada. El impulso hacia la descentralización provino desde comités cívicos, pero no desde el gobierno. El 8% del gasto se ejercía en el nivel local de gobierno.

## LA EXPERIENCIA DESCENTRALIZADORA EN MÉXICO

En México el proceso centralizador queda dibujado a partir de datos escasos pero elocuentes: entre 1934 y 1946, el gobierno central ejerció el 72% del gasto público total del país; entre 1946 y 1970, ese porcentaje se elevó al 80%; doce años más tarde, de 1970 a 1982, la cifra disminuyó en una cantidad poco significativa, esto es, el gobierno central ejerció el 71% de los gastos totales programables. Los procesos descentralizadores se han dado de manera gradual. A partir de los años setenta aparecen, por ejemplo, las primeras señales enviadas para incentivar a las empresas a establecerse fuera de la Ciudad de México. Se introducen prácticas de planeación regional reorientándose la inversión. Se instauro la Comisión de desarrollo regional en la Secretaría de la Presidencia y los Comités promotores de desarrollo en los Estados (COPRODES), que se convirtieron en los primeros mecanismos que buscaron una mejor relación e interacción entre los distintos niveles de gobierno. Aparecieron, de igual forma, fideicomisos de vocación claramente regional, como la Comisión Nacional de Zonas Áridas, Comisión Coordinadora de Puertos, el Fideicomiso de Nacional Financiera, entre otros. A finales de la década de los setenta y principios de los ochenta se empiezan a transferir facultades a las delegaciones de las dependencias centrales en los estados.

El gobierno de Miguel de la Madrid incorpora como una de sus tesis rectoras la de la «descentralización de la vida nacional». Los resultados tuvieron un impacto relativo, sobre todo si se comparan con las expectativas que se generaron a partir de proponer esta decisión como uno de los temas centrales. Esta tesis se desdobló en tres líneas de acción: fortalecer el federalismo, vigorizar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional. Adicionalmente se continuó desconcentrando atribuciones hasta entonces reservadas a los órganos centrales, se delegaron funciones y se hicieron esfuerzos por reubicar organismos y entidades gubernamentales en los estados.

Fortalecer el federalismo se entendió como impulso a la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades del gobierno central y el local. Para ello, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se promulgó la Ley de Planeación y se instauró el Sistema de Planeación Democrática que cobijó a los instrumentos jurídicos de coordinación entre el gobierno federal y los estatales y municipales, a partir de señalar que, como lo explica Mauricio Merino (1992), se requería la colaboración local con el propósito explícito de conducir el mayor gasto social posible hacia las entidades en las que se acumulaban las necesidades insatisfechas y las demandas crecientes. De acuerdo con la legislación aprobada en 1983, el sistema se abriría en cuatro vertientes de igual importancia: una obligatoria para el gobierno central, en el entendido que el plan y los programas se formularan ciñéndose a la actuación del aparato administrativo federal; otra de coordinación, dirigida expresamente hacia los estados para que, de esa manera, pudieran participar sin merma de la soberanía formal consignada constitucionalmente; una más de concertación, pensada para la sociedad, los empresarios y grupos organizados y una cuarta de inducción, que se referiría a los instrumentos de política económica a cargo del gobierno, capaz de

dirigir las iniciativas sociales y empresariales, hacia áreas prioritarias asentadas en el plan y los programas.

También se transformaron los COPRODES en los comités de planeación de los estados y municipios, COPLADES y COPLADEMUNES. Se inició la práctica de firmar convenios únicos de coordinación (CUC) con los estados que aparecieron en 1980, para transformarse tres años después en convenios únicos de desarrollo, los CUD. De igual forma se puso en marcha el Programa de Descentralización de la administración pública federal con el que se buscó que los tres niveles de gobierno compartieran responsabilidades que tradicionalmente habían sido competencia del federal; destaca en esta iniciativa la insistencia en descentralizar algunos servicios a los gobiernos estatales, como los de educación y salud, decisiones que tomaron forma algunos años después. También hubo esfuerzos encaminados a desconcentrar la zona metropolitana de la Ciudad de México, y la primera medida en ese sentido fue la transformación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se propuso controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsando el desarrollo de centros de desarrollo alternativos y de llevar a cabo una mejor distribución territorial de los servicios y las oportunidades para satisfacer demandas. De igual forma, se puso en marcha un plan de desarrollo para ciudades medias, con énfasis en las actividades agropecuarias que facilitarían la integración regional. Se hicieron esfuerzos para controlar el uso de suelo y el crecimiento de las poblaciones mediante un aprovechamiento más racional de las reservas territoriales. Se intentó combatir la excesiva concentración demográfica en la Ciudad de México favoreciendo la instalación de plantas o desarrollos industriales en ciudades medias e intentando reducir, readecuar e incluso reubicar fuera de la ciudad a organismo e

instituciones públicas, idea que se vuelve más apremiante después de los sismos de 1985.<sup>7</sup>

Finalmente se dio un claro énfasis a la necesidad de promover el desarrollo estatal y municipal, lo que se materializó en la reforma al artículo 115 constitucional y que tuvo como propósito asignar a los municipios fuentes de ingresos para que pudieran hacer frente a la demanda de servicios públicos y fortalecer su ámbito de actuación política. En la exposición de motivos de dicha reforma se señalaba que «el fortalecimiento municipal no sólo debe considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales; por ley, se plantea la revisión de estructuras aparecidas al amparo de la constitución vigente con objeto de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva, en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política». Desde el punto de vista administrativo la reforma precisaba las competencias de los municipios y en lo económico aquellos «rubros» que favorecerían a la hacienda municipal para que no quedaran sujetos a lo que les otorga la legislación local.

Por lo que corresponde al desarrollo regional, se inició una política de descentralización que buscó utilizar el gasto público para intentar revertir los desequilibrios regionales. Para ello se incorporó a los gobiernos estatales y municipales mediante el compromiso establecido en los CUD para que participaran en la decisión sobre inversiones y en el diseño de programas estratégicos de integración regional. El gobierno de Miguel de la Madrid llevó a cabo un esfuerzo de sistematización de los problemas que aquejaban a las regiones a partir del cual se integraron seis programas regionales, considerados estratégicos para el desarrollo regional, enfocándose en algunas zonas geográficas en particular que se con-



sideraran fundamentales para el reordenamiento económico territorial a fin de lograr un desarrollo más equilibrado.<sup>8</sup>

Durante el gobierno de Carlos Salinas las decisiones descentralizadoras no aparecen como una prioridad en su agenda. Sin embargo, se concreta la transferencia de servicios de educación básica a los estados, a partir de la firma en mayo de 1992, del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica. El resto de las decisiones en esta tesitura se cobijaron bajo el programa que aglutinó muchas de las iniciativas en este gobierno, el Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que si bien no tuvo como objetivo específico impulsar la descentralización, el impulso a regiones y comunidades sí se situó en esta lógica. Contempló tres grandes ámbitos de acción: bienestar social, producción y desarrollo regional, este último mediante la creación de Fondos Municipales de Solidaridad en los que llegaron a participar 27,000 comités de Solidaridad integrados por miembros y organizaciones de la sociedad civil. Para apoyar las actividades del PRONASOL se gestionaban recursos a través de los compromisos establecidos en los COPLADES para «definir, controlar y evaluar los proyectos productivos y sociales en los que participaban comunidades mediante los Comités de Solidaridad». Estos convenios servían de marco normativo para apoyar la descentralización de funciones a las entidades y municipios. Asimismo, se señalaba que serían estos niveles de gobierno los encargados de recoger las demandas sociales y de dar forma a los programas. En cada entidad federativa se debían seleccionar y jerarquizar obras sociales y proyectos productivos; sería justamente a éstos a los que se destinarían los recursos del Ramo 26, que más adelante se identificó como Solidaridad y desarrollo regional. Otra iniciativa de este programa vinculada con políticas descentralizadoras fue la creación de los Fondos Municipales de Solidaridad (1990, los que «transfirieron recursos adicionales a los municipios más pobres del país para ayudar en el fortalecimiento de su capacidad financiera y de

gestión y, con ello, poder contribuir a satisfacer la demanda de sus habitantes». Para ejercer los Fondos Municipales de Solidaridad se pusieron en marcha los Consejos Municipales de Solidaridad que debían integrarse en cada ayuntamiento. A través de este mecanismo la información oficial registra que para 1990 se habían apoyado 1,439 municipios, para 1991, 1,804 y para 1992, 2,096. A pesar del surgimiento de estos mecanismos el énfasis en este programa estuvo puesto en las comunidades y no en los municipios, dando lugar a implicaciones políticas y sociales que afectaron los equilibrios políticos hasta entonces construidos. Por lo que se refiere a la política de desarrollo regional, se planteó un Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. Pero fue también a través del Pronasol que se impulsaron programas como el de Nueva Laguna en 1989 y para 1999 se pusieron en marcha 14 programas en 11 estados, con los que se buscaba «estimular el aprovechamiento racional del potencial económico de las regiones, elevar la producción y productividad, crear oportunidades de empleo y mejorar el nivel de ingreso». Estos programas buscaban también transformar el patrón de asentamientos humanos, sirviendo como complemento para el desarrollo económico, la descentralización, el mejoramiento de servicios urbanos y el fortalecimiento de las capacidades municipales. Se insistía en el hecho de que la inversión a través del Pronasol era descentralizada, puesto que la tercera parte de los recursos totales para ese rubro eran ejercidos por municipios y comunidades.

Durante estos años la descentralización no parece haber contribuido al fortalecimiento de los distintos niveles de gobierno; si bien es cierto que hacia finales del sexenio se favoreció su injerencia en el mencionado programa; para entonces ya era tarde, entre otras razones porque frente a la reactivación de estructuras caciquiles, el programa optó por desplazar a los actores gubernamentales locales, olvidándose de una forma tradicional de engra-

naje en el ejercicio del poder político correspondiente a una forma de cultura. Lo que finalmente sucedió fue que no sólo no se atacó el problema de la concentración de poder, sino se quiso sustituirla por otra con el mismo ingrediente, es decir concentrando y centralizando la decisión y los recursos.<sup>9</sup>

Alentar de manera prioritaria la participación directa de grupos sociales, le otorgaba una baja prioridad a la readecuación de los aparatos administrativos, lo que se percibía sólo como una lógica consecuencia de lo primero. Plantearlo de esta manera en los hechos se tradujo, incluso, en que el diseño del programa se montaba en una estructura paralela al andamiaje institucional vigente, estableciéndose una comunicación directa entre el Ejecutivo y las comunidades, obviándose a las administraciones estatales y municipales. Esto quiso corregirse intentando comprometer a las administraciones locales en la consecución de los objetivos del programa; sin embargo, las estructuras construidas para favorecer la descentralización quedaron relegadas, lo que sugiere al menos que la política descentralizadora no se ha sostenido como un proceso continuo y que, por consiguiente, no puede darse por concluido.

No obstante desde una perspectiva sectorial, los avances descentralizadores se vuelven más consistentes, particularmente en las áreas de salud y educación. A partir de lo que se estableció en el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal en 1983, se derivaron acciones para el sector salud que se materializaron en el Programa Nacional de Salud y en el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud. El 30 de agosto de ese mismo año se expide un Decreto en el que se establecen las Bases para la Descentralización de los Servicios de Salud de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia. En 1984 se promulgó la Ley General de Salud que distribuía las competencias sanitarias entre la federación y los estados. Y en otro acuerdo, de fecha 8 de marzo, se estableció que se descentralizara a los gobiernos esta-

tales tanto los servicios que prestaba la SSA en dichas entidades, como los que proporcionaba el IMSS, dentro del Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, denominado IMSS-COPLAMAR. En agosto de ese mismo año se establecieron, mediante un decreto, las Bases de Coordinación para la Integración y Descentralización de los servicios de la SSA y el entonces Departamento del Distrito Federal. En junio de 1985 se dispuso desaparecer los llamados Servicios Coordinados de Salud Pública en los estados y a partir de esa fecha y hasta 1987 se descentralizaron de manera gradual los servicios de salud en 14 entidades federativas, y 65 de los 75 municipios del estado de Guerrero. Durante el gobierno de Carlos Salinas, esta estrategia continuó vigente, buscando acercar los servicios a donde se generaba la demanda; incrementar la legitimidad de los gobiernos al devolver facultades a los estatales y hacer más responsables a los estados, sobre todo a aquellos que tenían recursos, los costos correspondientes a una mejor oferta de servicios.<sup>10</sup>

En 1992 se firmó un Acuerdo en el que consignó la transferencia de los servicios de educación básica a los estados, proceso que se había anunciado diez años antes.<sup>11</sup>

El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) propuso un programa específico para modernizar la administración pública. De manera paradójica, las tareas a las que le concedió prioridad fueron la fijación de estándares de rendimiento vinculados con la evaluación de la gestión pública y la necesidad de profesionalizar, esto ligado a la siempre postergada idea de instaurar un servicio profesional de carrera. En el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1994-2000 (PROMAP), la descentralización aparece disfrazada bajo la idea de la imperiosa necesidad de continuar desmantelando lo que quedaba del llamado sector parestatal. «El acusado centralismo se intentó disfrazar incluyendo referencias respecto al desmantelamiento que ha sufrido en los

últimos el sector público, particularmente el paraestatal. La privatización de empresas debió haber sido resultado de un proceso sustentado en reflexiones y decisiones más consensuadas, lo que implicaba que no podían tomarse con la celeridad que se tomaron. Pero la centralización de decisiones y recursos que efectivamente se ha convertido en un grave problema, no puede resolverse con el desmantelamiento de los aparatos administrativos, sino con un funcionamiento más descentralizado, flexible y ágil. En todo caso, la propuesta para atacar el problema de la excesiva centralización debió plantearse a partir de la necesidad de introducir procesos descentralizadores, que en definitiva descongestionaran la toma de decisiones y el manejo de recursos, y no haciendo alusión al progresivo desmantelamiento del sector paraestatal».<sup>12</sup>

## NOTAS

1. Tomado de Keosseyian 1997: 99.
2. *Ibidem*: 100.
3. *Ibidem*: 106.
4. Tomado de E. Cabrero 1998: 25.
5. *Ibidem*: 28-29.
6. Apartado tomado de *ibidem*: 32-35.
7. Tomado de E. Cabrero, op.cit., pp.105-106.
8. Tomado E. Cabrero, op.cit., p.110.
9. Tomado de E. Cabrero, op.cit., p.168.
10. Para un análisis detallado de esta política, véase Cardoso Blum 1998: 189-279.
11. Para un análisis detallado de esta decisión véase Carlos Ornelas 1998: 281-348. Y para una primera aproximación sobre la evaluación de esta decisión, Pardo 1999.
12. Pardo 2003.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) 1998. *Las políticas descentralizadas en México 1983-1993: logros y desencantos*. CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cardoso Blum, Myriam 1998. El análisis de la descentralización de los servicios de salud (1983-1993). En: Enrique Cabrero (coord.): 189-279. Diario Oficial de la Federación 1983 (3 de febrero). Exposición de motivos de la Reforma al Artículo 115 Constitucional.
- FLACSO 1995, Transformaciones en los procesos de gestión educacional en el marco de la descentralización. Estudio de cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Informe final. FLACSO, México.
- Keosseyian Shamgostian, Sussy 1997. Análisis comparativo de la descentralización de España, Francia y Reino Unido. *Revista de BANOBRAS* 60 (oct-dic.). Número sobre Federalismo y desarrollo. BANOBRAS, México.
- Merino, Mauricio 1992. *Fuera del centro*. Universidad Veracruzana, México.
- Ornelas, Carlos 1998. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil. En: Enrique Cabrero (coord.): 281-348.
- Pardo, María del Carmen 1999. *Federalización e innovación educativa en México*. El Colegio de México, México.
- 2003. La modernización administrativa zedillista, ¿más de los mismo? *Foro Internacional* 171, (enero-marzo): 192-214.
- SEDESOL 1993. *La solidaridad en el desarrollo nacional*. SEDESOL, México.



# La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales

*Allison M. Rowland*

## INTRODUCCIÓN

La rápida transformación política, económica y social de México durante las últimas dos décadas ha dado como resultado que las dependencias federales enfrenten en la actualidad un panorama marcadamente diferente al tradicional. En términos generales, la democratización y la apertura de la economía local, combinadas con la descentralización gubernamental, han creado nuevos actores e intereses a nivel municipal y estatal. Estos, a su vez, son apoyados por nuevas fuentes de poder político que no fueron tan relevantes en épocas anteriores.

El nuevo reto, para las dependencias federales radica en estar atentas a los asuntos locales, los cuales son cada vez más diversos entre las muchas regiones y zonas del país. Ahora más que nunca es probable que los procesos locales afecten el éxito de las políticas públicas de la federación. Asimismo, si bien la tarea de diseñar e instrumentar políticas públicas federales se ha vuelto más compleja, el argumento principal de este ensayo es que también existen mayores posibilidades de éxito, debido a la oportunidad de ajustar estos programas con base en una mejor información tanto de las características locales como sobre las preferencias y planes propios de los actores en las localidades afectadas.



Las siguientes secciones abordan tres temas principales para apoyar este argumento. Primero, se revisan los principios básicos de la descentralización gubernamental y la relación de estos con la estructura del estado, a fin de explicar que, si bien el federalismo y la descentralización están muy relacionados, no son sinónimos. Segundo, se propone una historia de las políticas de la descentralización en México, ligándola específicamente a las transformaciones políticas de las últimas décadas, para plantear que la descentralización actual se debe más bien a los cambios políticos que a las políticas públicas diseñadas con este fin. Finalmente, con base en la discusión anterior, se intenta retratar el actual esquema de relaciones intergubernamentales (RIG) y subrayar la nueva importancia de éstas bajo la descentralización, en la lógica de que sólo así se puede llegar a entender la relevancia de mejorar su efectividad y eficiencia.

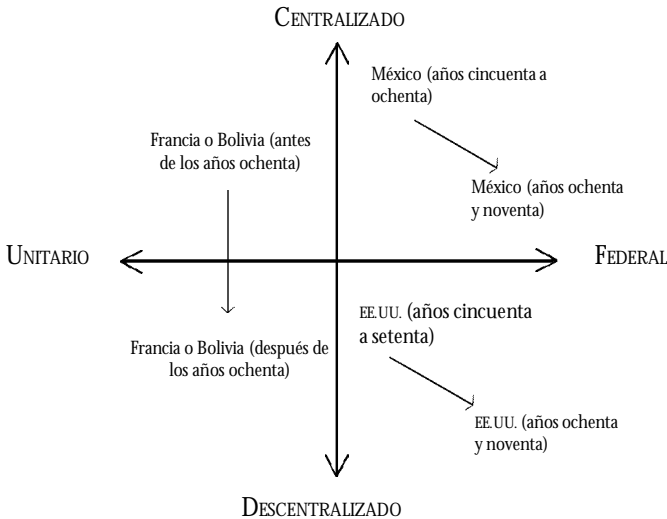
## LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA FORMA DEL ESTADO

Es común en México escuchar frases que equiparan al «federalismo verdadero» con la descentralización. Con ello se sugiere que al encargar mayor poder de decisión a los estados y municipios del país, se acercaría más a la forma de gobierno planteada en la Constitución de 1917 (al igual que algunas de las anteriores) y se gozaría de ciertas ventajas que actualmente no se perciben en la esfera pública. Sin embargo, este uso del término federalismo no es estrictamente correcto, y suele confundir ciertos asuntos clave en relación con las ventajas y desventajas potenciales de la descentralización.

Para evitar este problema, se pudiera pensar en dos conceptos —forma de gobierno y locus de decisión gubernamental— como los extremos de dos ejes distintos, sobre los cuales se pueden colocar varios países durante diferentes épocas en su historia. El eje

que contempla la estructura formal de gobierno, particularmente en cuanto a las relaciones entre las divisiones territoriales subnacionales, tiene como extremos finales el federalismo por un lado y la otra principal forma de gobierno moderna, el unitarismo (figura 1) por el otro. Asimismo, el segundo eje contrasta los extremos lógicos del locus de las decisiones de gobierno, la centralización completa (donde todas las decisiones son tomadas por el gobierno nacional) y la descentralización total (donde el poder de decisión gubernamental descansa sobre las unidades locales). En realidad no es tan simple definir en este marco, en un momento histórico particular, la ubicación de un país, o bien en un solo sector de actividad, pero el ejercicio resulta útil para considerar los disímiles arreglos posibles, tanto en los países federados como en los unitarios.

FIGURA 1. FORMAS VERSUS MODOS DE GOBIERNO



Entender el federalismo y la descentralización como dos aspectos diferentes de gobierno nos ayuda a comprender por qué en México, muchas veces, se asocia la descentralización con «el alcance de un verdadero federalismo». El alto grado de centralización de las funciones gubernamentales en este país, especialmente de los años cincuenta a los ochenta, suprimió las esferas de soberanía y autonomía de los gobiernos subnacionales (estados y municipios) previstas en la constitución vigente, y puso en cuestionamiento qué tanto se podía concentrar el poder de decisión sin que por ello el país dejara de ser, en términos prácticos, una federación. Sin embargo, durante todo este tiempo, el federalismo continuó siendo la estructura formal del país. Más bien, el grado de centralización o descentralización se refería a una compleja combinación de marcos formales y prácticas cotidianas de decisión gubernamental.

¿Porqué, entonces, buscar un federalismo descentralizado? Muchos teóricos plantean que esta combinación de formas de gobierno presentan ciertas ventajas clave, especialmente en un país geográficamente grande y diverso como México (Dahl y Tufte 1973, Manor 1999, Putnam 1993, Rondinelli 1990, Smith 1985, Tocqueville 1969). Se destaca con esto la posibilidad, bajo el federalismo, de que las decisiones gubernamentales puedan acomodar las diferencias regionales de acuerdo con las condiciones locales y las preferencias de los residentes.

No ha escapado de la atención de los teóricos el hecho de que estas ventajas pudieran reducirse ante las potenciales desventajas del federalismo descentralizado: los traslapes en funciones entre órdenes de gobierno, así como una posible falta de coordinación vertical y horizontal. Sin embargo, los defensores de la descentralización argumentan que estas supuestas desventajas no son exclusivas de esa forma de gobierno. Los observadores del gobierno mexicano también podrían citar muchos ejemplos en las últimas administraciones federales mexicanas

de una falta de coordinación entre dependencias de un solo nivel de gobierno.

Cabe destacar, entonces, que la decisión de buscar una forma de federalismo con mayor o menor grado de centralización es una decisión política. No sólo es cierto que la evaluación de los costos y beneficios relativos de la descentralización en un país puede cambiar con los años, sino también el gobierno y sus ciudadanos pueden transformarse, tanto en términos de sus prioridades y sus exigencias de políticas públicas. Una de las ventajas primordiales de la forma federal de gobierno es precisamente su flexibilidad (Wright 1982).

Dadas las preferencias actuales del gobierno y de la sociedad mexicana, el punto clave aquí es que la eficacia y efectividad del federalismo descentralizado dependen en gran medida del carácter de las relaciones entre los niveles de gobierno. Si éstas son jerárquicas, como fue el patrón en México durante gran parte del siglo xx, resulta difícil pensar que las ventajas que proporciona un mayor conocimiento sobre las características y las preferencias locales, lo que podría repercutir en una mejoría de las políticas públicas federales. La eficacia de la descentralización depende, a un nivel básico, del establecimiento de relaciones equitativas entre los distintos órdenes de gobierno.

Asimismo, en la medida en que dichos órdenes encargados de territorios internamente homogéneos (normalmente municipios y, a veces, estados) gocen del poder para determinar los tipos de programas y políticas aplicadas por dependencias federales dentro de sus propias jurisdicciones, tendrán mayor incidencia en la conformación de tales acciones. Esto, a la vez, pudiera abrir la posibilidad para obligar a las dependencias federales y estatales a trabajar conjuntamente de manera más efectiva que lo que tradicionalmente lo han hecho. Es necesario recalcar que éstas son tareas exigentes, pero que rendirían frutos en la mayor efectividad de los programas federales.

## EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

A pesar de las reformas al marco constitucional en 1983 y 1999, que buscaron fortalecer la descentralización en México, conviene argumentar que fueron los cambios en el contexto político general, más que las reformas específicas, los que jugaron un papel determinante para hacer realidad el nivel de descentralización actualmente vigente en el país. Resulta evidente que desde los años cuarenta hasta aproximadamente 1983, el control del gobierno por parte de un partido único y jerárquico facilitó la centralización y la coordinación intergubernamental. De hecho, gran parte de las discusiones y negociaciones sobre las políticas nacionales en áreas geográficas específicas y sus efectos locales (sean positivos o negativos) se resolvieron a puertas cerradas entre los propios funcionarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Los retos a este sistema, provenientes de varios sectores de la sociedad, cobraron fuerza a partir de finales de los años sesenta. Luego de sus reacciones violentas en 1968 y 1971, el régimen se vio forzado a ceder espacio político paulatinamente a elementos que no provenían de las filas de su propio partido, y a elementos procedentes de otras regiones distintas al centro del país. Aunque duró más de una década, este proceso de liberalización política eventualmente dio paso a un creciente número de gobiernos municipales (y luego estatales), cuyos líderes no pertenecían al partido oficial. Este cambio implicó, a su vez, que el viejo sistema de negociación llevado a cabo dentro del Partido, tuviera que reajustarse.

Otro momento importante de cambio en las RIG mexicanas fue la crisis financiera de 1984 que, al aparecer, llevó al gobierno nacional a percatarse de la conveniencia de la descentralización como mecanismo para reducir el gasto público central. En efecto, transferir la responsabilidad de ciertas tareas gubernamentales (espe-

cialmente los servicios públicos) a los municipios y estados, permitió al gobierno central moderar el impacto político de las medidas de austeridad impuestas como resultado de su endeudamiento. Al mismo tiempo, en el contexto de un México que buscaba integrarse cada vez más a la economía internacional, se volvió importante mostrar pasos hacia la democratización, incluyendo un nuevo respeto por los resultados electorales, aun cuando estos no favorecieran al partido oficial.<sup>1</sup> De esta manera, el número de municipios y estados gobernados por partidos de oposición fue creciendo durante las décadas de los años ochenta y noventa.

A mediados de los noventa el resultado de estos cambios políticos, dio lugar a una creciente competencia electoral en la mayoría de los municipios y estados, la que ayudó a trasladar el interés en la descentralización del gobierno federal hacia los actores locales, por razones electorales, administrativas y financieras, como se verá a continuación.<sup>2</sup>

La vía electoral para generar interés en la descentralización era sencilla, aunque el proceso implicaba profundos reajustes en la organización de los principales partidos políticos. Los candidatos a las contiendas municipales y estatales, enfrentados ahora a la necesidad de ganar una elección competitiva, tuvieron que volverse atractivos para los votantes de su jurisdicción. Si bien las posturas críticas sobre el rendimiento de los demás órdenes de gobierno, y las vanas promesas sobre las acciones futuras a realizar de ganar la elección, han resultado tendencias comunes entre los candidatos, al menos se ha logrado prestar atención a los asuntos que interesan a los residentes del lugar. La selección de candidatos y los temas prioritarios ya no están dirigidos por gobernadores, el presidente de la nación o de los partidos políticos, y pocos postulantes actuales estarían dispuestos a devolver este margen de discreción local al centro.

Se podría argumentar que la relación entre la reforma política y la descentralización llega aún más lejos que lo que se ha mencionado, con las diferencias regionales en el grado de competencia

electoral, reflejadas en el relativo grado de autonomía en la administración local. La causalidad es similar a la relacionada con las elecciones: entre más limpias y competitivas a nivel local, a un funcionario local o estatal le resulta más rentable en términos de futuro político, el prestar atención a los residentes. Este es un marcado cambio con relación a la vieja práctica de los políticos locales de responder a sus patrocinadores políticos (comúnmente el gobernador y el presidente de la república) en la búsqueda de armar oportunidades futuras de trabajo en el sector público. En el nuevo contexto cada vez cuenta más la habilidad para satisfacer a los votantes, o al menos una proporción de ellos, y los candidatos de todos los partidos suelen detectar las ventajas de dirigir su atención hacia ellos. Por tanto, las mejoras en determinado contexto local, generalmente se deben más al grado de competencia electoral existente que al color del partido.

Al mismo tiempo, los residentes de las jurisdicciones donde existe competencia electoral están empezando a acostumbrarse a ejercer su derecho sobre buscar a sus representantes gubernamentales para colaborar con ellos en la resolución de problemas del entorno. Por esta razón, los funcionarios municipales y estatales insisten cada vez más en demandar del gobierno federal la entrega de la responsabilidad exclusiva de los rubros de administración, incluyendo, de manera significativa, el poder de recaudación local, planteada en los marcos formales.

Un último aspecto de los cambios en los municipios es que, en la medida en que estos han mejorado su habilidad para, por ejemplo, cobrar el predial, los estados y la federación han perdido su tradicional poder de decisión sobre ellos. A pesar de la alta dependencia de la mayoría de los municipios con relación a las transferencias federales, la posibilidad de generar ingresos propios parece haberse vuelto un fuerte incentivo para mejorar la administración local (Cabrero 1996, Cabrero y Orihuela 2000). En este sentido,

los municipios que cuentan con poblaciones urbanas gozan de ventajas especiales relativas a las áreas rurales, al aprovecharse del alto valor del suelo urbano, así como la mayor cantidad anual de traspasos de dominio (Rowland 2001).

Estos asuntos adquieren especial relevancia para las dependencias federales porque los éxitos administrativos de algunas grandes ciudades han dotado de nuevo poder político a sus líderes, en negociaciones con los demás órdenes de gobierno (Guillén 1996). La capacidad de administrar, y en algunos casos, simplemente de responder a las demandas de los residentes, constituye una nueva fuente de legitimidad política para las autoridades municipales, particularmente en aquellas que incluyen poblaciones urbanas. Las dependencias deben estar atentas a estos cambios, y no caer en la trampa de pensar que la institución del municipio ha permanecido inamovible en los últimos años.

Las implicaciones de estos cambios para las dependencias que buscan descentralizar sus operaciones son principalmente dos. La primera, el creciente grado de descentralización ha dado paso a una igualmente expandida diferenciación entre las condiciones, actores e intereses de cada municipio y estado. Esta diferenciación implica que el posible éxito para una dependencia federal que busca descentralizar, va a variar también. En segundo lugar, dado que los recursos disponibles no permiten una concentración homogénea por parte de las dependencias a lo largo del país, conviene buscar primero aquellas localidades en donde las políticas federales tienen más probabilidad de prosperar, para luego transferirlas hacia otras regiones que puedan resultar más difíciles.

## OBSTÁCULOS A LAS NUEVAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

A pesar del significativo progreso hacia la descentralización y la democratización en México durante los últimos años, cabe desta-



car algunos obstáculos que siguen impidiendo el camino al mejor funcionamiento de las RIG. El hilo común a los problemas discutidos a continuación es la falta de un trato igualitario entre distintas instancias de gobierno. Este problema resulta especialmente grave para los municipios, cuyas dificultades serán el enfoque de esta sección.

La buena noticia para México es que el marco formal, tanto de políticas públicas como de estructuras administrativas, para relaciones intergubernamentales más eficientes y eficaces, ya existe a nivel federal. Desafortunadamente, esto no es homogéneo a nivel estatal. Algunos estados todavía no han homologado sus constituciones locales para reflejar los cambios a nivel federal. Otros sí lo han hecho, pero de una manera desventajosa para los municipios, y hasta para la federación (Guillén 2001). Esta observación apunta, de nuevo, a la importancia de conocer y considerar las condiciones locales antes de intentar aplicar cualquier programa federal.

Por otra parte, las prácticas y actitudes burocráticas se han convertido en un obstáculo para la descentralización en casi todos los países en que se ha intentado aplicar este tipo de política pública (Cabrerero 1998: 102, Manor 1999: 60-61, Ostrom *et al.* 1993: 164, Putnam 1993: 21, World Bank 2000). México no ha sido la excepción, ni en el orden federal ni el estatal. De hecho, una de las circunstancias llamativas del caso es la frecuencia con la cual no sólo los funcionarios niegan (abierta o tácitamente) ceder sus poderes, sino también las autoridades electas promueven leyes o procedimientos que van directamente en contra del espíritu del marco federal de la descentralización.

Estos últimos tipos de acciones son especialmente frecuentes a nivel estatal donde, por ejemplo, la responsabilidad respecto de ciertas tareas (policía y tránsito local se encuentran entre las más comunes), no ha sido debidamente entregada a las autoridades municipales. Otro ejemplo se presenta cuando los presidentes

municipales se sienten presionados por el estado para entregar parte de sus recursos del Ramo 33 (supuestamente reservados para uso del municipio), como compensación de algún gasto realizado por los estados. Estos problemas persisten a pesar de la legislación federal, en parte por la dificultad que enfrentan los municipios si desearan proceder con una demanda constitucional en contra del estado o la federación.

A veces la reticencia de los funcionarios y políticos de los estados y la federación para aceptar la descentralización no es mal intencionada. Algunos pueden estar preocupados por la complejidad y los retrasos, implícitos en un proceso de negociación y consenso entre múltiples órdenes de gobierno.<sup>3</sup> Sin embargo, de cierta manera, esto es parte inevitable de la descentralización y el resultado de ser una federación. Se supone, entonces, que el premio por aguantar estas complicaciones redundará en la mejor efectividad de los programas, aunque en el corto plazo también podrían ser necesarios algunos reacomodos en los procedimientos y programas de las dependencias. El objetivo de este tipo de reformas debe ser reconocer la importancia para la dependencia de contar con las opiniones y la cooperación de los gobiernos municipales afectados por cualquier iniciativa federal, lo cual podría contribuir a que funcionarios específicos aceptaran con más entusiasmo este nuevo reto.

Un obstáculo más grave podría ser la persistencia en México de la percepción, y a veces, la realidad, de que los municipios son incapaces de cumplir con las tareas asignadas en la Constitución nacional. El problema de la capacidad municipal no puede ser negado; en particular, los funcionarios y autoridades en los miles de municipios rurales tienen poca educación formal y menos especialización en temas de administración. Aun en las grandes ciudades, la falta de continuidad entre gobiernos municipales hace más difícil la construcción de un aprendizaje institucional, e igualmente, la contratación de funcionarios altamente capacitados.

A pesar de esto, vale la pena reflexionar sobre cómo ayudar a los municipios a mejorar y conservar a su personal administrativo. Una teoría propuesta con frecuencia en los países tradicionalmente centralizados sugiere que la descentralización de mayores responsabilidades hacia el orden municipal debe ser gradual, en función de la capacidad mostrada por parte de las entidades receptoras. Uno de los problemas de esta estrategia es que dejaría a criterio de los funcionarios y políticos centrales el decidir cuándo un municipio está «listo» para obtener mayores responsabilidades. Paradójicamente, la historia sugiere que sólo cuando los municipios tienen el poder suficiente para hacer valer sus preferencias, por encima de los deseos de los demás órdenes de gobierno, es cuando las autoridades de estos últimos están dispuestos a ceder su poder.

Otro problema con la descentralización gradual es que deja pocos incentivos para la buena actuación por parte de los funcionarios municipales. De hecho, históricamente, una de las causas de la baja capacidad local parece ser precisamente la falta de tareas interesantes para atraer al servicio gubernamental a los miembros más talentosos de cualquier localidad. Por estas razones, suenan más convincentes las propuestas de políticas públicas federales cuando acompañan sus proyectos de capacitación municipal y comunitaria con la entrega de poder real de decisión.

#### ALGUNAS SUGERENCIAS PARA LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EFECTIVAS

Las dependencias federales tienen que ajustar sus formas de actuar por causa de los impactos profundos de la descentralización sobre los gobiernos municipales y estatales. Como se ha argumentado a lo largo de este ensayo, mientras que durante los últimos años el panorama intergubernamental se ha vuelto más complejo se han pre-

sentado también mayores posibilidades de éxito debido a la nueva oportunidad de trabajar con autoridades locales electas, las cuales se distinguen por tener más información sobre sus jurisdicciones y por poner mayor interés en mejorar sus condiciones. La clave para los funcionarios federales es entender más sobre el panorama de situaciones municipales y estatales, y aprender a aceptar a los actores locales como sus iguales en la tarea de gobernar.

Visto de esta manera, el trabajar efectivamente con las autoridades locales se convierte en un problema de incentivos. Es obvio que las prioridades de los políticos municipales y estatales no siempre van de la mano con las prioridades de la federación. Asimismo, como se mencionó anteriormente, los gobiernos locales a veces no cumplan con una determinada responsabilidad o programa federal, pero esto no indica necesariamente mala intención, sino que puede deberse a que la carga de trabajo es superior a sus limitadas capacidades, o bien a que sus prioridades políticas son otras. Entonces los funcionarios de las dependencias ¿cómo pueden fomentar que los políticos locales cooperen con las iniciativas de los primeros?

La intimidación y los mandatos por parte del centro, si bien son parte de la tradición burocrática mexicana del siglo xx, ya no servirán en el nuevo contexto político descentralizado. Igualmente, el recurso de la fuerza de la ley para motivar la acción de otros órdenes de gobierno normalmente es demasiado tardado (y caro) para que pueda servir de algo. De hecho, el marco formal ni siquiera es relevante en muchos casos prácticos de las relaciones intergubernamentales: el grado de ambivalencia reglamentaria relativa a la asignación de responsabilidades específicas tiende a ser demasiado amplio en la mayoría de los casos. Cuando eso ocurre, no existen bases para una falla judicial.

La respuesta alternativa se basa en tomar en serio a los municipios y estados como actores legítimos con intereses válidos, en la medida en que representan la preferencia de los ciudadanos loca-

les expresada por medio del voto. Esta opción, a su vez, implicaría diseñar políticas nacionales basadas en el consenso entre los afectados, en lugar del uso de la fuerza legal o bien, mediante criterios técnicos diseñados en oficinas lejos del lugar de actividad.

Esta propuesta de negociar las políticas públicas entre los órdenes de gobierno involucrados podría parecer sumamente optimista, debido a la posibilidad de que las partes no lleguen a consensos definitivos sobre los cuales las dependencias federales basarían sus acciones. Afortunadamente, sin embargo, el poder financiero de la federación relativo a los demás órdenes de gobierno puede facilitar el camino, y este hecho abre la puerta al uso de incentivos fiscales para fomentar la cooperación de los municipios y estados. Dicho de otra manera, se debe considerar el uso tanto del palo como de la zanahoria.

Como complemento a esta estrategia, sería conveniente pensar en el diseño de mecanismos alternativos para la resolución de diferencias entre órdenes de gobierno que pueden ser aceptados por todos los actores. Cabe destacar que no todas las diferencias intergubernamentales son iguales, y mientras algunas tienen que seguir el camino de su resolución a través de las cortes, otras sí son negociables entre las partes involucradas. A estos efectos, sería bueno incluir órganos en el diseño institucional de las políticas públicas planteadas por las dependencias federales.

En cualquier tipo de organización, el cambio de procesos y prácticas es un reto que resulta más fácil evitar que acoger. Sin embargo, como se ha argumentado en este trabajo, hoy más que nunca los procesos locales tienen la posibilidad de afectar el éxito de las políticas públicas de la federación. Las consideraciones políticas y prácticas están ejerciendo presiones sobre las dependencias federales a fin de descentralizar su forma de diseñar y aplicar sus programas. Afortunadamente, la mayoría de los nuevos actores e intereses a nivel municipal y estatal comparten el interés en el éxito

del gobierno en su conjunto dentro de sus jurisdicciones. El reto para las dependencias es incorporar en sus propias formas burocráticas la posibilidad de aprovechar este interés.

## NOTAS

1. Si bien, como mencionó uno de los integrantes del taller, quizás sin realmente aceptar la posibilidad de ceder poder nacional a otros partidos.
2. El enfoque de este ensayo sobre los actores gubernamentales y partidarios no debe interpretarse como la negación de la importancia del número creciente de ONG y profesionistas independientes que a nivel local ayudan a dar forma a la agenda de políticas públicas por medio de su interlocución entre los residentes y el gobierno municipal, así como asesorías técnicas especializadas.
3. Se debe reconocer también que en ciertos lugares, otro obstáculo para las dependencias federales a una relación más fructífera con funcionarios municipales suele ocurrir cuando se enfrenta un presidente municipal abiertamente corrupto o aparentemente irracional. Mientras insisto que esta situación es menos común que en el pasado, sobre todo dónde existen elecciones municipales competitivas, sugiero que la mejor reacción de parte de las dependencias en tal caso es buscar otras localidades para realizar sus proyectos en el corto plazo, y mantenerse atentas a cambios en las situaciones locales. El efecto de demostración de las ventajas de trabajar con las dependencias federales puede servir como incentivo a los residentes locales para demandar cambios en las elecciones y la administración municipal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cabrero Mendoza, Enrique 1998. Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional: Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983-1993). En: Enrique Cabrero (coordinador). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y desencantos*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 101-188.
- (coordinador) 1996. *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Isela Orihuela 2000. Expansión financiera y gestión hacendaria en municipios de México (1978-1997). CIDE, DTAP 87, México.
- Dahl, R. A. y E. R. Tufte 1973. *Size and democracy*. Stanford University Press, Stanford.
- Guillén López, Tonatiuh 2001. Las reformas municipales en los Estados. Escenarios para un balance. En: Miguel Bazdresch. *Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado*. Memoria del 2º. Congreso de IGLOM. IGLOM, Querétaro, 30-51.
- 1996. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Manor, J. 1999. *The political economy of democratic decentralization*. Serie Directions in Development. World Bank, Washington, DC.
- Ostrom, E., L.D. Schroeder y S.G. Wynne, 1993. *Institutional incentives and sustainable development*. Westview Press, Boulder, CO.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Rondinelli, Dennis A. 1990. Decentralization, territorial power and the state: A critical response. *Development and Change* 21: 491-500.
- Rowland, Allison M. 2001. Population as a determinant of variation in local outcomes under decentralization: Illustrations from small

municipalities in Bolivia and Mexico. *World Development* 29 (8): 1373-1389.

Smith, B. C. 1985. *Decentralization: The territorial dimension of the state*. George Allen & Unwin. Londres.

Tocqueville, A. 1969. *Democracy in America*. Traducido por George Lawrence. Editado por J.P. Mayer. Anchor Books. New York.

World Bank 2000. *World development report*. World Bank, Washington, DC.

Wright, Deil S. 1982. *Understanding Intergovernmental Relations*. Segunda edición. Brooks/Cole, Monterrey, CA.





# Federalismo fiscal y transferencias gubernamentales

*César Velásquez Guadarrama*

## INTRODUCCIÓN

El federalismo fiscal se encarga de responder a dos preguntas básicas. La primera de ellas es ¿cómo deben asignarse las distintas tareas –educación, regulación de emisión de contaminantes, servicio de agua potable y drenaje, seguridad social, ataque a la pobreza, etc.– que deben realizar los diferentes niveles de gobierno?

La segunda pregunta es ¿cómo deben financiarse estas actividades? Para responder a esta última pregunta es necesario estudiar cómo deben distribuirse las asignaciones impositivas entre los diferentes niveles de gobierno y los posibles sistemas de transferencias intergubernamentales.

Este trabajo presenta algunas respuestas a dichas preguntas. El objetivo es entender cuáles son las ventajas y desventajas de la descentralización desde un punto de vista teórico y práctico y así poder evaluar los procesos de descentralización que se han dado en México y en el mundo. Se describen también las principales características del federalismo fiscal mexicano con el fin de contextualizar, desde la parte fiscal, el proceso de descentralización de la política ambiental.

Por otra parte, se analizará la asignación de responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno de manera teórica y se revi-

sarán los distintos tipos de transferencias intergubernamentales, y se atenderán los problemas prácticos a los que se enfrenta la teoría. También se analizará el caso mexicano para finalmente presentar las conclusiones.

## ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES

### *Ventajas de un gobierno descentralizado*

#### Eficiencia

Las preferencias y las necesidades de cada localidad son diferentes. Un municipio de Chihuahua es diferente a uno de Oaxaca o del Estado de México; algunas localidades requieren escuelas con facilidades deportivas, otras prefieren aulas más grandes. En este contexto, un gobierno descentralizado será mejor que uno centralizado ya que cada gobierno local conoce mejor las necesidades y gustos de la población y puede adecuar los servicios y bienes públicos a estos gustos. Por el contrario, un gobierno centralizado tiende a proveer el mismo nivel de servicio público en todo el país a pesar que las preferencias de cada localidad son distintas creando de esta manera ineficiencias en la provisión de servicios públicos.<sup>1</sup>

En términos teóricos, como lo mencionan Ahmad y Ruggiero (1997), la descentralización ayuda a eliminar un problema central para la eficiencia que es la correcta estimación de la demanda por servicios públicos. Esta idea se expresa muy bien en el famoso modelo de Tiebout, quien plantea que si existen un número considerable de comunidades y los residentes tienen costos de movilidad bajos, votarán con los pies, es decir, los ciudadanos buscarán aquella comunidad que otorgue el conjunto de servicios e impuestos que mejor vaya con sus preferencias.

De esta manera se evita el problema de equivocarse en la estimación de la demanda de servicios públicos debido a que cada ciudadano, al escoger la comunidad donde va a vivir, implícitamente está logrando que los servicios que otorga cada gobierno se encuentren en perfecta sintonía con las demandas de sus ciudadanos.<sup>2</sup> Es decir, se logra una homogeneidad en las preferencias y necesidades de los habitantes de cada comunidad.

#### Competencia intragubernamental

La descentralización ayuda a tener una mejor idea de la actuación y capacidad de los gobernantes y de los funcionarios públicos al facilitar información necesaria para la evaluación de los mismos mediante la comparación de los distintos gobiernos que existen en un gobierno descentralizado. Esto es lo que en la literatura sobre la economía de la información se conoce como *yardstick competition*. Si yo sé que mi estado y el estado vecino tienen características socioeconómicas y físicas similares y, sin embargo observo que la entidad vecina ha presentado mayores avances en su infraestructura física o registra menos criminalidad, entonces puedo suponer con cierta seguridad que sus gobernantes han tenido una mejor actuación que los de mi estado.<sup>3</sup>

Aunado a lo anterior, la mayor cercanía de los gobernantes con los ciudadanos facilita una mejor rendición de cuentas dado que los costos de supervisión y reclamo de parte de los ciudadanos es menor que si los servicios fueran proporcionados por un gobierno más alejado de los habitantes de una comunidad.<sup>4</sup>

#### Experimentación e innovación

La diversidad de gobiernos en un sistema descentralizado permite que se puedan evaluar en la práctica diversos programas de políti-

ca pública a través de su instrumentación en uno de los tantos gobiernos locales. De esta manera se pueden conocer con mayor exactitud las bondades y los defectos de un programa público antes de ser aplicado a otros estados o a todo el país. Esto no es posible si sólo se tiene un gobierno central.

### *Desventajas de un gobierno descentralizado*

#### Ineficiencia ante externalidades

En muchos casos, bienes o servicios públicos generan externalidades ya sean positivas o negativas.<sup>5</sup> En estas situaciones, si la provisión del servicio público queda en manos de la localidad que produce la externalidad, está no va a tomar en cuenta los costos o beneficios que genera en la otra comunidad ocasionando una mala asignación de los recursos. Por ejemplo, si cierta fábrica en una localidad está contaminando un río, pero no se ve perjudicada, no tiene ningún incentivo a reducir o eliminar la contaminación y por lo tanto no lo va a hacer. En estos casos, es conveniente que el gobierno central se haga responsable de la actividad que genera la externalidad ya que tiene como objetivo el maximizar el bienestar de las distintas comunidades y no sólo el de una sola de ellas.<sup>6</sup>

#### Existencia de economías de escala

En ciertos servicios públicos, su producción presenta una estructura de costos decrecientes, es decir, a medida que se produce más del bien los costos unitarios caen. En estos casos, la producción descentralizada genera pérdidas de eficiencia ya que se produce el servicio público a costos más altos.

## Equidad

Dada la movilidad de las personas y la competencia intragubernamental, es difícil que gobiernos locales favorezcan políticas redistributivas de largo alcance. Políticas de redistribución en una localidad pueden atraer grupos de población marginados al mismo tiempo que la salida de grupos poblacionales con mayores ingresos, lo cual hace financieramente inviables estas políticas de redistribución.

## Capacidades locales

Otra posible desventaja de los gobiernos descentralizados es que la capacidad de los recursos humanos y de la organización política son inferiores en los gobiernos locales, particularmente en los países en vías de desarrollo. En ellos, los recursos humanos locales en muchas ocasiones son de menor calidad que a nivel central. Por otra parte, algunos estudiosos de la corrupción establecen que en el ámbito local hay un grado mayor de corrupción que en el central (Tanzi 1994).

Antes de continuar, cabe resaltar que normalmente se supone que la única solución a los problemas de externalidades y economías de escala es que el servicio público lo provea un gobierno de más alto nivel. Sin embargo, otra solución posible es que los gobiernos locales encuentren formas de entendimiento entre sí. Los costos de transacción hacen que la cooperación a un mismo nivel resulte complicada pero que al menos en principio, la cooperación es posible y por ende la no participación del gobierno de más alto nivel.

## Asignación de responsabilidades impositivas

Con respecto a la asignación impositiva la teoría económica indica que factores de alta movilidad como el capital o el trabajo deben ser

gravados por el gobierno central. Debido a lo anterior, el impuesto a las empresas y al ingreso de las personas en la mayoría de los casos son de competencia nacional. La razón es que si los gobiernos locales cobrarán estos impuestos, tanto el capital como el trabajo buscarían ir a otra localidad, lo cual podría generar una competencia entre las localidades produciendo tasas impositivas muy bajas.<sup>7</sup>

A su vez, los factores de baja movilidad deben ser gravados por los gobiernos locales. Por este motivo, el impuesto a la propiedad (predial) es el impuesto local por excelencia. Por su parte, las bases impositivas que no están distribuidas relativamente de manera uniforme entre las distintas localidades de un país, como recursos naturales, deben estar a cargo del gobierno federal para evitar grandes disparidades entre las localidades.

Además de los principios anteriores, un factor a considerar es la existencia de economías de escala en la administración del cobro de los impuestos. Un ejemplo es el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que generalmente es central, entre otras cosas, porque su administración descentralizada sería muy costosa.

La asignación de los impuestos al consumo, depende en gran medida de los costos de movilidad de los consumidores. Si los gobiernos locales son pequeños es fácil que los residentes vayan a otra localidad a consumir, por lo tanto para evitar una guerra de tasas sería preferible que se observe una única tasa en todo el país. Si, por el contrario, las localidades son relativamente grandes, como en los Estados Unidos de América, es posible que este impuesto sea estatal. En el caso del IVA, además de considerar el punto anterior, es necesario tomar en cuenta como ya se mencionó los costos administrativos.

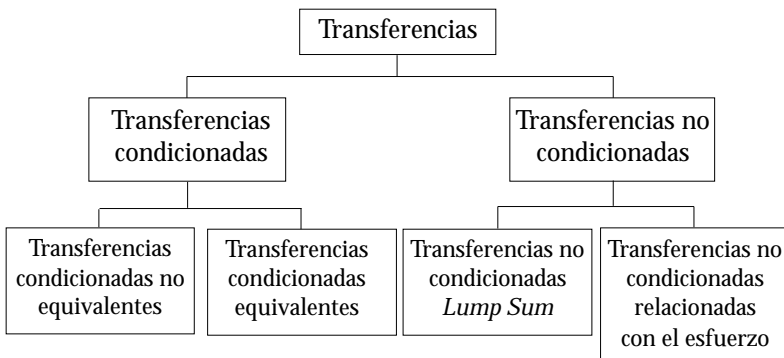
## TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

La asignación de responsabilidades de gasto e impositivas genera normalmente desequilibrios verticales u horizontales. Un desequi-

librio vertical ocurre cuando los ingresos propios de diferentes niveles de gobierno con relación a sus gastos totales difieren entre sí. Un desequilibrio horizontal se define por la inequidad en las capacidades fiscales de gobiernos de un mismo nivel.<sup>8</sup>

La forma de solucionar estos desequilibrios es a través de transferencias intergubernamentales, generalmente del gobierno central a los gobiernos locales. Los diferentes tipos de transferencia se pueden apreciar en la figura 1.

FIGURA 1. TIPOS DE TRANSFERENCIAS



Fuente: Jha 1998.

La primera distinción que se hace es entre las transferencias condicionadas y las no condicionadas. En la primera categoría, el gobierno central decide el propósito específico para el que debe concederse dicha transferencia, por lo que la instancia local sólo puede usar esos recursos para dicho propósito. Las transferencias no condicionadas se otorgan sin especificar la forma en que los



fondos deberán gastarse, es decir, los gobiernos locales pueden utilizar estos recursos para el fin que deseen.

Las transferencias condicionadas pueden dividirse, a su vez, en transferencias no equivalentes y en transferencias equivalentes. En las transferencias condicionadas equivalentes, el gobierno de nivel inferior recibe una cantidad para gastar en el servicio o bien designado a partir de la cantidad de recursos que gaste en ese mismo servicio.<sup>9</sup> En las transferencias condicionadas no equivalentes no existe esta restricción.

Las transferencias condicionadas se utilizan generalmente para reducir los desequilibrios horizontales, es decir, para redistribuir el ingreso. En la mayoría de los casos, lo que se hace es favorecer la distribución de recursos hacia aquellas localidades más pobres o hacia las que tienen mayores costos en la provisión de ciertos servicios públicos como educación o salud. Las transferencias condicionadas también son usadas para fomentar el gasto local en servicios públicos que generan externalidades positivas (o eliminan externalidades negativas) al resto del país.

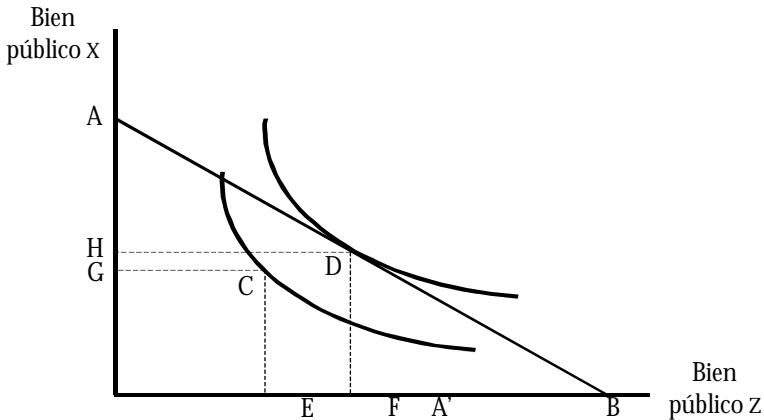
Las transferencias no condicionadas pueden dividirse en lump sum y en transferencias relacionadas con un determinado esfuerzo. En el primer caso el gobierno central otorga una ayuda a los gobiernos locales con base en la población. En el segundo caso los recursos que otorga el gobierno central a los gobiernos locales dependen del esfuerzo que estos realicen. Por ejemplo: en la medida en que un gobierno local recolecte más IVA mayor será la ayuda que reciba de parte del gobierno central. Generalmente, las transferencias no condicionadas se utilizan para reducir desequilibrios verticales.

En el caso de las transferencias condicionadas (que como ya se mencionó, tienen como propósito incrementar el consumo de un bien o servicio público determinado) cabe resaltar que no necesariamente el incremento en el gasto o consumo del bien designado es

igual al monto de la transferencia; de hecho, casi siempre es menor. Lo anterior se debe a que los gobiernos locales dejan de utilizar recursos propios para gastar en el bien subsidiado y los utilizan para consumir otros bienes, como se puede observar en la gráfica 1.

Esta presenta el caso de una transferencia condicionada equivalente para consumir el bien público Z representado en el eje horizontal. La línea A-B es la nueva restricción presupuestaria con respecto a la restricción original (línea A-A) rotada hacia afuera como consecuencia de la reducción en el costo del bien Z para el gobierno recipiente gracias a la transferencia. El punto C es el equilibrio original mientras que el punto D representa el equilibrio después de la transferencia. En la gráfica se muestra cómo si bien el consumo del bien público z aumenta (F-E), también lo hace el consumo del bien X (H-G) gracias a que la transferencia para consumir el bien Z liberó recursos propios para el bien X.<sup>10</sup>

GRÁFICA 1. EL GASTO LOCAL ANTE UNA TRANSFERENCIA  
CONDICIONADA EQUIVALENTE



Entonces, es necesario analizar el grado en que la transferencia va a sustituir simplemente la financiación a cargo de los presupuestos del estado y el grado en que efectivamente va a incrementar el servicio público en cuestión. La teoría no puede determinar exactamente en cuánto se va a aumentar cierto servicio público, la respuesta depende de cómo se comporte la demanda en cada comunidad.

## LA PRÁCTICA

Establecidos los puntos anteriores, la teoría implica que los servicios públicos eminentemente locales deben ser responsabilidad de los gobiernos locales mientras que los servicios públicos nacionales (*i.e.* la defensa) o que generen externalidades nacionales deben ser proveídos por el gobierno central. Sin embargo, pocos servicios públicos caen perfectamente en la delimitación teórica anteriormente descrita. Una diversidad de servicios presentan características de públicos locales y generan externalidades al mismo tiempo. En otros casos es difícil establecer hasta que región o localidad cierto bien genera externalidades o cuál es el punto óptimo para producir a bajos costos cuando hay economías de escala.

De la misma forma, la teoría da lineamientos claros para la división de responsabilidades impositivas pero en la práctica ésta se dificulta ya que pueden aplicarse diferentes principios a un mismo impuesto o bien es difícil establecer ciertos parámetros que permiten decidir qué nivel de gobierno debe de ser el encargado de tal impuesto.

Además de lo anterior, la asignación de responsabilidades se vuelve más compleja ya que refleja de manera importante aspectos históricos, sociales y políticos. En este sentido es necesario reconocer que no existe una «única asignación correcta» de las responsabilidades ya que la distribución adecuada dependerá de las características propias de cada país y de cada región. Por ejemplo, Galiani y Schargrosky (2002) muestran que en promedio en Ar-

gentina los estudiantes de secundaria mostraron un mejor desempeño después del proceso de descentralización de la educación en ese país. Así también, Faguet (2002) señala que en Bolivia los patrones de inversión en capital humano y en servicios sociales cambiaron de manera positiva como consecuencia del programa de descentralización efectuado en el país.

Sin embargo, los mismos Galiani y Schargrosky (*ibid.*) también encontraron que la descentralización educativa tuvo efectos negativos en el desempeño de los estudiantes en aquellos estados con un inadecuado desempeño fiscal.<sup>11</sup> En el caso mexicano, los estudios sobre la descentralización educativa parecen también presentar resultados no tan positivos.<sup>12</sup> De la misma forma, el impuesto al consumo en los EE.UU. es estatal debido, entre otras cosas, a su alta tradición federalista y a la forma en que se fundó ese país. En cambio, en la mayoría de los otros países federales existe un IVA central.

A pesar de lo anterior, se pueden señalar ciertas características comunes a casi todos los sistemas federales:

- . La concurrencia de varios niveles de gobierno en las responsabilidades de gasto e impositivas. En el caso de las asignaciones de gasto es común que los gobiernos locales reciban financiamiento y ciertas reglas del gobierno central para la provisión de servicios públicos como la educación.
- . Una mayor centralización de los impuestos que del gasto que genera un sistema de transferencias generalmente de los gobiernos centrales a los locales cuyo objetivo es reducir los desequilibrios verticales y horizontales.

Si bien estas características son comunes a casi todos los regímenes federales, pueden generar cierto tipo de problemas, especialmente en países en desarrollo o en países con una historia federalista corta. En primer lugar, la concurrencia de actividades puede provocar una mala rendición de cuentas, ya que los diferentes ni-

veles de gobierno pueden culpar al otro de una mala provisión del servicio lo cual se enfatiza por los inherentes problemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

En segundo lugar, se ha observado que los sistemas establecidos pueden generar incentivos perversos para el comportamiento fiscal de los gobiernos locales. Por un lado, las altas transferencias federales provocan que los gobiernos locales tiendan a gastar de manera ineficiente.<sup>13</sup> Por el otro, existen pocos incentivos para recaudar mayores ingresos dado que muchos gobiernos locales, en la práctica, cuentan con una «restricción presupuestaria blanda» (*softbudget constraint*). En este contexto una restricción de este tipo significa que los gobiernos locales no se preocupan por sus déficits ya que van a ser rescatados por el gobierno central. Esta situación provoca que los gobiernos locales presenten problemas de deuda que pueden ocasionar situaciones adversas en las finanzas públicas y en la economía de un país como ha ocurrido en Brasil, Argentina y Rusia.<sup>14</sup>

En este sentido, es muy importante que la asignación impositiva esté en concordancia con la asignación de responsabilidades en el gasto y el sistema de transferencias intergubernamentales. El principio básico o Regla de oro, como la llaman Sempere y Sobarzo (1998) es que, en la medida de lo posible, la mayor parte de los gastos locales deben ser financiados por ingresos propios. De esta manera se reducirían los problemas de un gasto ineficiente y de la falta de responsabilidad de los gobiernos locales hacia las finanzas públicas nacionales.

Además de esta regla, el sistema de transferencias intergubernamentales debe seguir varios principios:<sup>15</sup>

- El gobierno central, como lo establecen Ahmad y Craig (1997) debe conservar el poder de manejar la economía del país. Las transferencias no deben convertirse en instrumentos para solucionar problemas fiscales de los gobiernos locales y deben diseñarse considerando los recursos fiscales totales.

- . El sistema de transferencias debe contemplar todo el arreglo institucional (asignación de responsabilidades de gasto e impositivas) entre los diversos niveles de gobierno así como las características históricas, políticas y sociales existentes en cada país.
- . Los objetivos deben ser claros y fáciles de monitorear. Lo ideal es que se establezcan fórmulas transparentes y predeterminadas para la redistribución de los recursos que den certidumbre a los gobiernos locales y eviten discusiones anuales. Al mismo tiempo, dichas fórmulas se deben revisar periódicamente para analizar cambios en las condiciones del país y de las regiones.

## EL CASO MEXICANO

Como se mencionó, no existe una única asignación correcta de las responsabilidades de gasto; sin embargo, el caso mexicano parece coincidir con los lineamientos generales revisados anteriormente, sobre todo a partir del proceso de descentralización que se ha llevado a cabo en México en los últimos años.<sup>16</sup> Así, si en 1994 por cada peso que gastó el gobierno federal los estados y municipios gastaron 90 centavos de recursos federalizados, para el año 2000 por cada peso que gastó el gobierno federal, los estados y municipios gastaron aproximadamente \$ 1.50.

A pesar de lo anterior, no están bien definidas las funciones de gasto debido, entre otras cosas, a que la legislación no es del todo clara en establecer donde empiezan y terminan los límites de cada nivel de gobierno. Lo anterior, aunado a una tradición centralista y al mayor poder económico y a una mayor capacidad política y administrativa del gobierno federal, ha ocasionado que las principales decisiones se tomen desde el centro minando así las ventajas de un gobierno descentralizado.<sup>17</sup>

Sin embargo, al igual que en muchos otros países, esta mayor descentralización del gasto no ha sido acompañada de mayores

potestades fiscales propias de los estados y municipios. En el régimen actual, el gobierno federal controla los principales impuestos como el IVA y el impuesto sobre la renta dejando a los estados y municipios impuestos de base impositiva muy reducida como el impuesto sobre nóminas o sobre espectáculos públicos. Así, del 100% de los ingresos que se recaudan en México por concepto de impuestos, alrededor del 95% lo realiza el gobierno federal. Como se puede apreciar en el cuadro 1, dicha nación es, en este sentido, un país altamente centralista.

CUADRO 1. GASTO E INGRESO IMPOSITIVO DEL GOBIERNO CENTRAL  
(PORCENTAJE CON RESPECTO AL GASTO TOTAL)

	GASTO	INGRESO
México	77.0	95.0
Australia	52.9	79.7
Cánada	41.3	50.9
Estados Unidos de América	60.3	65.8
Argentina	60.3	60.4
Brasil**	65.8	65.0
India**	47.5	65.8

\*\*Los datos no incluyen a los gobiernos locales.

Fuente: Ahmad *et al.* 1997, Norregaard 1997 y Amieva 1997.

Como resultado, esta asignación de responsabilidades de gasto e impositiva ha generado que los estados en México dependan enormemente de las transferencias federales. En la actualidad, más del 80% de los recursos estatales provienen de las participaciones federales.<sup>18</sup> A este desequilibrio vertical se suman los desequilibrios horizontales provocados por la desigualdad del ingreso y de las capacidades fiscales de los diferentes estados y municipios del país. El cuadro 2 presenta la desigualdad entre las distintas regiones del país a través del PIB per cápita y del Índice de desarrollo humano elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

En México, para reducir los desequilibrios fiscales, se cuenta con dos principales formas de transferencias intergubernamentales enmarcadas en los ramos 28 y 33 del Presupuesto Federal de Egresos. El Ramo 28 contiene las llamadas Participaciones federales que son transferencias no condicionadas. El Ramo 28 se compone principalmente del Fondo General de Participaciones (FGP) que se conforma con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP).<sup>19</sup> Además, mediante otros mecanismos se distribuye aproximadamente otro 5% de la RFP como transferencias no condicionadas.<sup>20, 21</sup>

Los estados están obligados a distribuir el 20% del Fondo General de Participaciones y de lo recibido por tenencia y el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) a los municipios. La forma de distribución depende de cada legislatura local.<sup>22</sup>

Por su parte, las transferencias que reciben los estados a través del Ramo 33 son transferencias condicionadas. Este ramo está formado por siete fondos que tienen características específicas. Los fondos son los siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). El monto de los recursos de este fondo se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación. No existe una fórmula específica para su distribución en los estados si bien se



CUADRO 2. DESIGUALDAD REGIONAL

	PIB PER CÁPITA (MILES DE PESOS 2002)	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO
Aguascalientes	67.21	0.820
Baja California	83.80	0.822
Baja California Sur	74.19	0.817
Campeche	93.31	0.815
Coahuila	70.15	0.828
Colima	55.78	0.806
Chiapas	22.30	0.693
Chihuahua	83.03	0.819
Distrito Federal	143.70	0.871
Durango	43.53	0.790
Guerrero	35.54	0.761
Guanajuato	30.03	0.719
Hidalgo	31.28	0.748
Jalisco	54.74	0.801
México	43.28	0.789
Michoacán	29.14	0.749
Morelos	47.15	0.789
Nayarit	30.62	0.767
Nuevo León	101.30	0.842
Oaxaca	22.93	0.706
Puebla	41.76	0.758
Querétaro	67.83	0.802
Quintana Roo	95.12	0.820
San Luis Potosí	39.49	0.767
Sinaloa	43.08	0.783
Sonora	66.50	0.818
Tabasco	34.53	0.766
Tamaulipas	62.68	0.803
Tlaxcala	29.79	0.763
Veracruz	31.05	0.744
Yucatán	45.91	0.771
Zacatecas	27.57	0.754
<i>Total</i>	55.75	0.791

Fuente: INEGI y CONAPO.

establece que los recursos dependerán esencialmente del registro común de escuelas y de la plantilla de personal.

- . Fondo de Aportaciones para la Seguridad Social y Asistencia (FASSA). Los recursos de este fondo se determinan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El monto que recibe cada entidad federativa depende básicamente del inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal. Los recursos adicionales se reparten mediante una fórmula que tiende a apoyar más a estados con mayores necesidades. La ley no especifica cuáles son estos recursos adicionales pero para 1998 sólo representaron aproximadamente el 1% del monto del fondo.
- . Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Básica (FAIS). Este fondo tiene como objetivo apoyar la creación de infraestructura social en los municipios y estados.<sup>23</sup> Se conforma con el 2.5% de la Recaudación Federal Participable. El 0.303% se va al Fondo de Infraestructura Social Estatal que se destina a los estados y el 2.197% se va al Fondo de Infraestructura Social Municipal que se distribuye a los municipios.<sup>24</sup> Los recursos se distribuyen de acuerdo con una fórmula definida en función de la pobreza de los estados y municipios la cual se mide mediante las carencias de los hogares en cinco componentes: ingreso, nivel educativo, vivienda, drenaje y electricidad. Es importante mencionar, como lo hace Scott (1999), que este fondo es el único cuya distribución se basa en fórmulas explícitas y públicas con un fin específico que en este caso es dar mayores recursos a los municipios más pobres.
- . Fondo de Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Se compone del 2.35% de la Recaudación Federal Participable para los estados y del 0.212% para el Distrito Federal. Se distribuye en forma directa conforme el número de habitantes de cada municipio. El uso de los recursos debe dar prioridad al cumplimiento de sus obligacio-

nes financieras y a la atención de necesidades vinculadas con la seguridad pública.

- Fondo de Aportaciones Múltiples. Este fondo se compone del 0.814% de la RFP. Los recursos se destinan exclusivamente para desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema así como a la construcción y equipamiento de rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria. No existe fórmula de distribución y los recursos se designan año con año.<sup>25</sup>
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). El monto de los recursos se establece año con año en el Presupuesto de Egresos de la Federación y no existe una fórmula explícita de distribución. Se formó a partir de los convenios de coordinación para la federalización entre el gobierno federal y los estados del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). El monto de este fondo se determina anualmente. Naturalmente, los recursos sólo se pueden aplicar para acciones relaciones con la seguridad pública. No existe una fórmula explícita pero la Ley de Coordinación Fiscal establece ciertos criterios para su distribución.

El diseño actual del Sistema de Coordinación Fiscal busca, entre otros objetivos, evitar la doble tributación y por tanto minimizar la pérdida de eficiencia y las distorsiones que todo impuesto genera, y aprovechar las economías de escala, en términos de costos, que se producen cuando una sola instancia administrativa se encarga de cobrar los impuestos en todos los estados. Por medio del Ramo 33, se busca redistribuir el ingreso entre los diferentes estados así como asegurar la provisión de los servicios públicos que se apoyan.

Sin embargo, esta situación ha generado los incentivos no deseados en el comportamiento de los estados y municipios que se mencionaron en la sección anterior. En primer lugar, el arreglo institucional vigente, al no dotar de instrumentos a los gobiernos subnacionales para que aumenten de manera sustancial sus ingresos, provoca que su esfuerzo por obtener recursos propios sea muy bajo. ¿Por qué han de esforzarse por aumentar sus ingresos propios si sólo representan una parte mínima de sus ingresos totales y, si además representan un costo político y administrativo alto? Después de todo es mucho más fácil pedir recursos al gobierno federal. En este sentido, no debe sorprender el hecho que los gobiernos estatales se han negado rotundamente a cobrar impuestos al consumo local cuando así lo han podido hacer. Otro ejemplo de lo anterior es lo poco que se recauda del impuesto predial. México recauda sólo alrededor del 0.19% del PIB, mientras que Bolivia, Brasil o Canadá por ejemplo, recaudan el 0.52%, el 0.47% y el 3.9% del PIB respectivamente.<sup>26</sup>

En segundo lugar, la centralización de la recaudación y su posterior distribución a los estados y municipios junto con la concurrencia de varios niveles de gobierno en la provisión de servicios públicos genera que muchos individuos se muestren renuentes a pagar impuestos. La razón es que no conocen con exactitud el uso específico de esos recursos y por tanto no pueden valorar los servicios que sus impuestos proporcionan.<sup>27</sup>

Lo anterior genera además una ausencia de responsabilidad política ya que los gobiernos de distintos niveles siempre pueden culpar a los otros de una mala provisión de un servicio público. Como se puede constatar al leer la prensa nacional, una gran cantidad de gobernadores y presidentes municipales se quejan de la falta de recursos y piden más ayuda federal, pero no se observa que realicen un esfuerzo considerable por hacer más eficiente sus gobiernos o incrementar sus ingresos propios.

En tercer lugar, el desfase entre el gasto y los ingresos propios genera una pérdida de bienestar pues, al no incorporar el verdadero

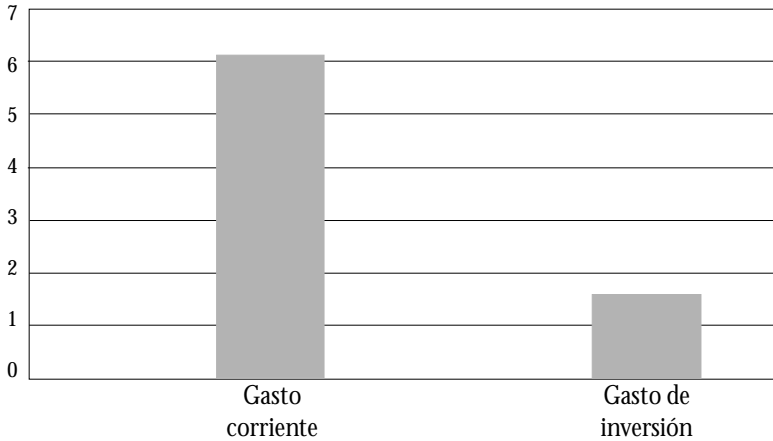
costo económico de cobrar impuestos, los gobiernos estatales y municipales no utilizan sus recursos de manera eficiente. En la gráfica 3, sin que esto sea una prueba concluyente de la mala asignación del gasto, se observa como el gasto corriente ha aumentado en mayor proporción que el gasto en inversión en los últimos cinco años.<sup>28</sup>

Lo anterior aunado a una legislación inadecuada ha ocasionado que los estados tengan en la práctica una «restricción presupuestaria blanda». Por ejemplo, la mayoría de las entidades federales fueron rescatadas por el gobierno federal en 1995 después que la deuda estatal global creciera 66% en términos reales de 1988 a 1994.<sup>29</sup> Después del rescate de 1995 cambios en la legislación han hecho más difícil la contratación de deuda de estados y municipios pero aún así no queda claro que en una situación dada el gobierno federal no rescate a gobiernos estatales o municipales con graves problemas financieros.

Si bien en la actualidad los niveles de las deudas estatales no representan un problema para las finanzas públicas nacionales si son una proporción importante de los ingresos de los estados, lo que implica que si la deuda de algunos de ellos sigue creciendo puede dejar de ser manejable por los propios estados en un futuro.<sup>30</sup> No debemos olvidar los casos de Brasil y Argentina en los que la deuda de los estados o provincias han jugado un papel central en las diferentes crisis económicas que han sufrido.

Aunado a lo anterior, para el caso mexicano es importante tomar en cuenta que la llegada de la democracia y la mayor competencia política puede incrementar los problemas arriba mencionados. Por una parte, la competencia política induce a los gobiernos a gastar más, en especial en años electorales, con el fin de influir en el voto. Si bien esto no necesariamente implica algo negativo, el gasto se suele dar en obras vistosas y en compra de clientelas electorales en lugar de obras con mayor impacto económico o social. De la misma forma, la rendición de cuentas se incrementa ante la falta de instituciones que resuelvan conflictos entre poderes ahora que es mucho

GRÁFICA 3. CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL GASTO ESTATAL,  
1995-2000 (PORCENTAJE)



Nota: elaboración propia con datos del INEGI.

más frecuente encontrar gobernadores que no son del mismo partido que el presidente de la república o presidentes municipales que son de partido distinto al del gobernador.

En este sentido, la mejora del actual sistema pasa irremediablemente por dotar a los estados y municipios de mayores potestades tributarias y disminuir la importancia de las transferencias federales, en particular las del Ramo 28. Sempere y Sobarzo (1998) proponen que los estados participen del impuesto sobre la renta a las personas físicas. Otra opción es que los estados también cobren impuestos al consumo.<sup>31</sup>

Es importante mencionar que la reforma del sistema de federalismo fiscal debe pensarse dentro de una reforma fiscal inte-

gral que contemple también la asignación de responsabilidades de gasto de los distintos niveles de gobierno.

Por otra parte, el sistema de transferencias en México debe ser mejorado. En términos generales la distribución de las mismas no tiene fines bien establecidos y claros, lo cual implica que la distribución de responsabilidades entre el gobierno federal y los gobiernos locales tampoco cuentan con una lógica económica. Un ejemplo lo representan los fondos de educación y salud del Ramo 33, cuyos montos representan alrededor del 80% de los recursos del mencionado ramo.

Como apuntamos antes, los recursos de estos fondos se distribuyen principalmente de acuerdo con la plantilla de personal y de la infraestructura médica y del registro común de las escuelas de cada estado, lo que significa, en términos prácticos, que el monto asignado a cada entidad depende esencialmente de lo recibido en años pasados. El problema es que antes de la descentralización de los servicios de educación y de salud los recursos ejercidos en cada estado dependían enormemente de negociaciones políticas y no de un análisis serio de las necesidades de los mismos. En este sentido, tomar como base los recursos otorgados anteriormente implica que no existe ningún criterio de eficiencia o equidad y negar que las condiciones de los estados son dinámicas.

## CONCLUSIONES

El presente capítulo trató sobre las desventajas y ventajas de un gobierno descentralizado. La teoría económica sugiere que los gobiernos locales proporcionen los bienes públicos locales mientras que todo bien que sea un bien público regional o nacional o que genere externalidades debe ser proveído por un nivel de gobierno más alto. En lo que respecta a los impuestos, la teoría sugiere que factores de alta movilidad sean gravados por el gobierno central mientras que factores de baja movilidad lo sean por gobiernos lo-

cales. También deben ser considerados en la asignación impositiva las economías de escala en los costos de cobrar y administrar los impuestos.

Sin embargo, pocos bienes caen perfectamente en uno u otra clasificación. En general, aspectos políticos e históricos determinan la asignación de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. En este marco, los gobiernos más que preocuparse por determinada asignación de responsabilidades deberían preocuparse por buscar mecanismos que incentiven un buen uso de los recursos por parte de los gobiernos locales y central.

En el caso mexicano se ha creado un desfase entre los ingresos propios de los estados y el gasto que ejercen (más del 80% de los ingresos estatales provienen de transferencias federales) lo que ha dado lugar a ciertas ineficiencias en el uso de los recursos. Por otra parte, es conveniente revisar las fórmulas de distribución de ciertos fondos del Ramo 33 con el fin de evitar discrecionalidades, pero más importante aún con el fin de alinear la distribución de los recursos con el fin que se persigue.

Por último, es importante recordar que la descentralización presenta ventajas y desventajas y que la decisión de aplicar una mayor o menor descentralización es diferente dependiendo del bien que se trate y de las características de cada país y de cada región. En este sentido, es indispensable investigar y analizar cada caso. En el ámbito mexicano se necesita evaluar de manera permanente la función pública poniendo especial interés en la de los gobiernos estatales y municipales la cual es escasa.

## NOTAS

1. A lo largo del texto el término «gobierno central» se refiere al gobierno de más alto nivel, éste puede ser el gobierno federal o estatal. El término «gobierno local» se refiere al gobierno de más bajo nivel ya sea el estatal o municipal.



2. Véase Rosen (2002) para una explicación sencilla del modelo de Tiebout.
3. Para una revisión de la literatura de economía de la información aplicada a la acción gubernamental véase Dixit (1996) y Tirole (1994).
4. Esta mayor rendición de cuentas puede no ser cierto si a nivel local existe una mayor corrupción que en el gobierno central y/o una menor cultura política. Véase el apartado sobre desventajas de un gobierno descentralizado.
5. Existe una externalidad siempre que las actividades de un agente económico afectan a las de otro de una manera que no se refleje en las transacciones de mercado. El clásico ejemplo es la empresa que contamina el agua de un río perjudicando (provocando una externalidad negativa) a la comunidad río abajo que utiliza el agua del mismo.
6. La presencia de externalidades no implica que el gobierno de más alto nivel, el gobierno federal en el caso mexicano, automáticamente tenga que intervenir. Por ejemplo, si el problema abarca varios municipios de un mismo estado, el gobierno estatal tendría que intervenir pero no el gobierno federal.
7. Debido a que el trabajo es un factor menos móvil que el capital como consecuencia de cuestiones culturales, lazos familiares, o concentración de la fuente de empleos en ciertas localidades, en algunos países el impuesto al ingreso de las personas es un impuesto concurrente entre el gobierno central y las localidades o regiones.
8. Generalmente, los desequilibrios verticales se deben a que existe una mayor centralización de las asignaciones impositivas que de las de gasto. Si nos alejamos de esta distribución y damos más potestades tributarias a los gobiernos locales, reduciríamos los desequilibrios verticales pero incrementaríamos la posibilidad de desequilibrios horizontales debido a que generalmente las diferentes regiones o localidades de un país presentan capacidades fiscales muy diferentes. La razón para tratar de eliminar los

desequilibrios horizontales es que la creación de un mercado nacional o una nación más equilibrada regionalmente trae grandes beneficios en términos de producción, distribución y economías de escala que ninguna región o localidad podrían obtener individualmente. Véase Ahmad y Craig (1997).

9. Por ejemplo, una transferencia equivalente es cuando el gobierno de más alto nivel dice: «por cada peso que el gobierno de nivel inferior ponga en educación, yo voy a poner otro peso.»
10. En el caso extremo puede suceder que el consumo del bien público que se pretende favorecer no aumente. En la gráfica 1 los puntos C y D estarían en la misma posición con respecto al eje horizontal. La representación gráfica del efecto de las transferencias condicionadas no equivalentes y de las transferencias no condicionadas es distinto al de la gráfica. Véase Rosen (2002) para un análisis más detallado.
11. La variable desempeño fiscal es usada por los autores como una aproximación de mal gobierno y de falta de capacidades técnicas.
12. Ver por ejemplo Gómez (2000).
13. El gasto ineficiente se puede deber a problemas de «ilusión fiscal» o del «efecto papel matamoscas». Véase Hines y Thaler (1995) y Gramlich (1977).
14. Véase Wildasin (1997), Quian y Roland (1998) y Ter-Minassian (1996) para más sobre rescates a gobiernos locales y el problema de la «restricción presupuestaria blanda».
15. Algunos puntos están basados en Ahmad y Craig (1997).
16. Véase Cabrero (1998) para un análisis del proceso descentralizador en México.
17. Gómez (2000) señala que esto ha pasado en el caso de la descentralización educativa. Véase también los comentarios de Moreno (2000) con relación al sector salud.
18. Estas cifras no incluyen el ramo 33.
19. La Recaudación Federal Participable (RFP) será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los dere-

chos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de devoluciones por los mismos conceptos. Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2.

20. Al Fondo General de Participaciones se le adiciona el 1% de la FRP cuando los estados se coordinan en materia de derechos (todos los estados lo están). También se distribuye a los estados el 80% de los impuestos recaudados en 1989 por los estados por concepto de las bases especiales de tributación. Este monto se distribuye en proporción a lo que cada estado recaudo en ese mismo año. Los estados también reciben el 100% del impuesto sobre tenencia y del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN). De igual forma, los estados reciben el 20% de lo recaudado en su entidad por concepto de bebidas refrescantes, cerveza, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y el 8% de lo recaudado por el tabaco labrado.
21. Los recursos del Fondo General de Participaciones se distribuyen de la siguiente forma. El 45.17% del fondo se destina con base en la población de cada estado, el 45.17% con base en la participación de cada estado en la recaudación de los que se denominan impuestos asignables y el restante 9.66% en proporción inversa a los dos puntos anteriores. El componente poblacional intenta ser un instrumento de equidad mientras que la participación en los impuestos asignables intenta regresar más recursos a los estados que generan mayores impuestos. Los impuestos asignables son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos. Véase la Ley de Coordinación Fiscal.
22. Véase la Ley de Coordinación Fiscal para una descripción detallada del ramo 33 y los fondos que lo componen.
23. Los estados y municipios sólo pueden ocupar estos recursos en agua potable, drenaje y letrinas, alcantarillado, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraes-

- estructura básica de salud y educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural y en forma limitada (véase Ley de Coordinación Fiscal, artículo 33) para desarrollo institucional.
24. Si bien los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal se destina a los municipios, la federación entrega los recursos a los estados y éstos a su vez distribuyen los recursos a los municipios.
  25. Este fondo se compone básicamente de los recursos que anteriormente dependían del Sistema del Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).
  26. Datos de Amieva (2002).
  27. Buendía y Casar (2001) en un estudio para México muestran que el 79.6% de la ciudadanía considera válido no pagar impuestos cuando el gobierno proporciona pocos o malos servicios.
  28. Para analizar el caso mexicano en detalle véase Hernández (1997).
  29. Datos de Gamboa (1996).
  30. Para el año 2002, el total de las deudas estatales representaron el 43.4% de las participaciones federales. Sin embargo, hay estados como Quintana Roo, Sinaloa, Sonora cuyas deudas representan más del 60% de las participaciones que reciben. Con datos de SHCP (2003).
  31. En la actualidad los estados pueden cobrar impuestos al consumo mediante la aplicación de una tasa de hasta el 3% adicional al 15% del IVA pero ningún estado lo ha llevado a la práctica. Los estados argumentan que si lo hacen la tasa que pagarían los consumidores sería demasiado alta. Una alternativa entonces es bajar la tasa del IVA al mismo tiempo que reducir las participaciones federales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, E., Hewitt, D. y E. Ruggiero 1997. Assigning Expenditure Responsibilities. En: Teresa Ter-Minassian (ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. IMF, Washington, DC.
- Ahmad, E. y J. Craig 1997. Intergovernmental Transfers. En: Teresa Ter-Minassian (ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. IMF, Washington, DC.
- Amieva-Huerta, Juan 2002. *Temas selectos de finanzas públicas*. Editorial Porrúa, México.
- Bloom, E. y Scott, J. 1998. Criterios de asignación para la superación de la pobreza. Documento de Trabajo No. 73, CIDE, México.
- Cámara de Diputados. Comisión de Desarrollo Social 2000. *Compendio de Programas Sociales Federales*. Cámara de Diputados, México.
- Cabrero, Enrique (coordinador) 1998. *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*. M.A. Porrúa, CIDE, México.
- Casar, M. y J. Buendía 2001. El mexicano ante los impuestos. *Nexos* XXIV, núm. 227: 72-80, México.
- Dixit, A. 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. MIT Press, Cambridge.
- Faguet, J. 2002. Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local needs? *Journal of Public Economics*. Holanda.
- Galiani, S. y E. Scharrodsky 2002. Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality. *Economía*, vol. 2(2): 275-314. Latin American and Caribbean economic association, Washington D.C.
- Gamboa, A. 1996. *Fiscal Federalism in Mexico*. tesis de doctorado. University of California at Berkeley, EE.UU.
- Gómez, David 2000. *Educación en el Federalismo*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Gobierno del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara, Universidad de Colima, México.
- Gramlich, E. 1977. Intergovernmental grants: A Review of the Empirical Literature. En: W. Oates (ed.). *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Heath, 219-239.

- Hernandez, Fausto 1997. Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? *El trimestre economico* LXIV(2), núm. 254: 199-219. FCE, México.
- Hernández Trillo, Fausto, Alberto Díaz Cayeros, Rafael Gamboa González 1999. Bailing out States in México: Determinants and consequences. CIDE. Mimeo.
- Hines James, R. Jr. y Richard H Thaler 1995. The Flypaper Effect. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, núm. 4: 217-226. American Economic Association, Nashville.
- Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI). *Finanzas públicas estatales y municipales*. Varios números.
- Jha, Raghendra 1998. *Modern Public Economics*. Routledge, Londres.
- Moreno, C. 2000. La descentralización del gasto en salud en México: una revisión de sus criterios de asignación. CIDE, Mimeo.
- Norregaard, John 1997. Tax Assignment. En: Teresa Ter-Minassian. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. IMF, Washington D.C.
- Quian, Y. y G. Roland 1998. Federalism and Soft Budget Constraints. *American Economic Review* 88: 1143-1162. American Economic Association, Nashville.
- Rosen, Harvey 2002. *Public Finance*. Sexta edición. McGraw-Hill Irwin, Boston, EE.UU.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) 2003a. Ley de Coordinación Fiscal. En: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx).
- 2003b. Deuda estatal y municipal. En: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx).
- Sempere J. y H. Sobarzo 1998. *Federalismo fiscal en México*. El Colegio de México, México.
- Tanzi, Vito 1994. Corruption, Governmental Activities, and Markets. IMF Working Paper 94/99. IMF, Washington, D.C.
- Ter-Minassian, Teresa 1996. Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences. IMF Paper on Policy Analysis and Assessment. IMF, Washington, D.C.
- Tirole, Jean 1994. The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Papers*, vol. 46: 1-29. Oxford University Press, Oxford.

Wildasin, David 1997. Fiscal Aspects of Evolving Federations. En: D. Wildasin (ed.). *Fiscal Aspects of Evolving Federations*. Cambridge University Press, Cambridge.

# La descentralización de la educación en México

*Claudia A. Santizo Rodall*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo proviene de un estudio más amplio en donde, a través de la teoría de redes de política, se analizan las negociaciones durante la implementación de la Carrera magisterial.<sup>1</sup> Los docentes, a través del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE, y el gobierno federal, representado por la Secretaría de Educación Pública, SEP, negociaron (por iniciativa del gobierno federal) la formulación del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica en 1992. Entre las condiciones que el SNTE exigió para apoyar el Acuerdo estaba la creación del programa de la Carrera magisterial que inició en 1993. Lo que aquí se propone es un modelo de análisis, con base en un enfoque de redes de política, que explique los resultados de las negociaciones de los actores involucrados en el programa de la Carrera magisterial (CM) en tres estados del país.

## ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

En esta sección se exponen brevemente los antecedentes de la reforma en el subsector de la educación básica. Diversos intentos por descentralizar el sistema educativo se realizaron desde los años



setenta, sin embargo el SNTE siempre se opuso a que se llevaran a cabo. Durante el gobierno del presidente López Portillo (1976-1982), caracterizado por reclutar tecnócratas,<sup>2</sup> se propuso la reorganización de la SEP para disminuir la influencia de criterios personales, que habían guiado la planeación y asignación de recursos financieros para educación básica y remplazarlos con criterios técnicos. Alberto Arnaut y Juan Prawda han estudiado ampliamente los procesos de reforma en el subsector educativo básico, y enfatizan que las políticas han tenido que ejecutarse de manera sorpresiva para evitar resistencias tanto del SNTE como de los gobiernos estatales. Arnaut señala que el gobierno federal deseaba desconcentrar a la SEP a través de la creación de delegaciones en cada uno de los estados. Sin embargo, el primer paso fue el nombramiento de delegados que no estuvieran afiliados al SNTE y, después, la creación de las delegaciones, para evitar resistencias. Así, «en marzo de 1978 iniciaron operaciones las 31 delegaciones, su labor era coordinar, operar, administrar y planear el presupuesto para la educación básica que impartía el gobierno federal en cada uno de los estados» (Arnaud 1992: 16). Prawda, por su parte, observa que, para evitar resistencias, los delegados de la SEP iniciaron sus operaciones de manera simultánea en todo el país y sin advertir a los gobiernos estatales, así «cada Delegado llevaba una carta para el gobernador de la entidad, un fondo inicial de 50 mil pesos y la responsabilidad de poner en marcha el más complejo de los programas administrativos» (Prawda 1984: 201). Esta desconcentración administrativa facilitó la observación directa por parte de los delegados de los problemas que afectaban al subsector, como el ausentismo de los maestros. Por ello, los sindicatos de docentes decidieron cooptar a los delegados quienes, en algunos casos, prefirieron los beneficios que les brindaba estar de parte del SNTE y no de la SEP. Como resultado, los efectos positivos de la desconcentración se diluyeron cuando el control del subsector de educación básica permaneció en el SNTE, fortaleciéndolo aún más (Arnaud 1992).

A principios de la década de los años ochenta la crisis económica redujo considerablemente el presupuesto para el sector público, debilitando la capacidad de la SEP de mejorar los salarios de los docentes. Esta última constituye una demanda constante por parte del SNTE. Ante el escenario de crisis económica, el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) propuso una reforma más radical que su antecesor para descentralizar la educación básica hacia los estados; sin embargo, el SNTE se opuso pues temía perder su poder de negociación frente al gobierno federal. Como lo expresó Arnaut: «la percepción del SNTE de que su unidad nacional estaba en peligro era inevitable... así que el SNTE forzó a esta política a permanecer en el papel» (Arnaut 1994: 248). Para satisfacer las demandas de este sindicato el gobierno de De la Madrid se vio obligado a ceder posiciones administrativas al interior de la SEP a cambio de apoyo político, pues el poder adquisitivo de los salarios se estaba deteriorando y era imposible otorgar incrementos salariales a los docentes (Murillo 1999).

El presidente Salinas (1988-1994) también cuidó su relación con el SNTE, debido a que el número de miembros afiliados (un millón) y su presencia en todo el territorio nacional lo convierten en un actor con poder político. Durante su administración incrementó el salario de los profesores y los asistió, a petición de ellos, a cambiar su dirigencia. Entre 1988 y 1993 el salario de este sector pasó de representar 1.6 a 3.2 veces el salario mínimo, lo que no significa que los docentes estuvieran bien remunerados o que sus ingresos fueran superiores a los de otros profesionistas, sino simplemente que tuvieron la tasa de crecimiento más alta en comparación con otras profesiones en el mismo sexenio (Moctezuma 1994: 674). El presidente Salinas sustituyó a Carlos Jongitud por Elba Esther Gordillo en la dirigencia del SNTE. La nueva líder sindical consiguió el apoyo para la firma del Acuerdo, en 1992, aunque advirtió de sus posibles consecuencias como: «el fin del currículo nacional, y de los valores que mantienen la unidad nacional,

la fragmentación de los esfuerzos en el sistema educativo, la reducción del financiamiento para educación, la intensificación de diferencias en la capacidad institucional para administrar los sistemas educativos en los estados, el peligro de multiplicar ineficiencias heredadas del sistema centralista de administración de la educación y, finalmente, el peligro de encontrar resistencias a la implementación del Acuerdo en los estados» (Loyo 1997: 26-27). Sin embargo, a pesar de la resistencia de algunas secciones sindicales de docentes, y la de los gobiernos estatales, fue posible implementar el Acuerdo porque el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE lo apoyó. Los principales objetivos del Acuerdo y su origen se comentan en los siguientes párrafos.

### EN QUÉ CONSISTE EL ACUERDO Y POR QUÉ SURGE

En la década de los años noventa, los actores que interactúan en el subsector de la educación básica ajustaron su postura respecto a la descentralización de la educación debido a factores económicos y políticos. En lo que se refiere a la situación económica se había prolongado la crisis que inició a principios de los ochenta con la caída de los precios del petróleo. En el aspecto político había fuertes presiones de organismos internacionales (como el Fondo Monetario Internacional)<sup>3</sup> por reformar al estado, aconsejándole al gobierno federal convertirse en el rector de los servicios públicos delegando su operación a los gobiernos locales para así compartir costos y responsabilidades. Esto permitiría que, en el mediano plazo, las autoridades federales y estatales fueran concurrentes en el aspecto financiero y que los estados se hicieran responsables de los servicios que se prestan en sus territorios.

México siguió las recomendaciones de los organismos internacionales, en parte, porque de ello depende su apoyo financiero, pero también porque el sector educativo representa altos costos fiscales y políticos para el gobierno federal. El Acuerdo estableció las si-

guientes tres líneas de acción para reformar el subsector de la educación pública básica: (i) la reorganización del sistema; (ii) la revaloración magisterial y (iii) la reformulación de contenidos educativos. Las primeras dos se refieren a aspectos político-administrativos de la reforma, como son la transferencia del sistema educativo básico, que era responsabilidad del gobierno federal, hacia los gobiernos estatales y la implementación de la Carrera magisterial, respectivamente. Debido a que el objeto de análisis del presente trabajo es la reforma político-administrativa, el tercer aspecto del Acuerdo que es de carácter pedagógico no se incluyó.

La reorganización del sector significó la transferencia de maestros, alumnos y escuelas que se encontraban bajo la administración del gobierno federal hacia los gobiernos estatales. En algunos estados, como Aguascalientes, el sistema de educación básica antes de la transferencia educativa, era mayoritariamente federal, ya que representaba 96.8% de los docentes en su territorio, mientras que el estatal contaba con solamente 3.2%. En otros estados la proporción entre ambos sistemas, con sus respectivas secciones sindicales, denota los diferentes grados de influencia de cada sistema educativo. En Guanajuato, el sistema federal representaba 72% y el estatal 28%, mientras que en San Luis Potosí 83.8% y 16.2% , respectivamente.

La relación política entre los sistemas educativos federales y estatales en cada estado, y entre ellos y los gobiernos estatales, determinó el proceso de reorganización del sistema educativo. Esta condición política fue el origen de diferencias entre entidades federativas en la administración de la educación básica. En donde existía una sección mayoritaria de maestros que dejaron de ser federales fue posible conservar a los institutos de educación, los cuales se crearon en cada estado para transferir el sistema de educación básica en 1992. La figura jurídica de instituto ha permitido mayor flexibilidad, en comparación con las secretarías de educación, para el manejo del presupuesto. Esto se debe a la pronta re-

cepción de los recursos financieros los cuales son transferidos por el gobierno federal directamente a los institutos. Esto no sucede en los estados que cuentan con secretarías de educación pues los recursos federales son radicados en las secretarías de finanzas estatales antes de entregarlos a las secretarías de educación, lo cual demora las actividades de planeación en el subsector.<sup>4</sup>

Las relaciones políticas y el grado de desarrollo económico en cada estado determinaron las negociaciones entre los actores durante la reorganización educativa e influyeron, en 1993 en el proceso de implementación de la Carrera magisterial.

### EN QUÉ CONSISTE LA CARRERA MAGISTERIAL Y CÓMO SE DISEÑÓ

La Carrera magisterial (CM) es un sistema de promociones horizontales para los docentes, directores, supervisores escolares y personal que desarrolla material pedagógico para la educación pública básica. Este sistema cuenta con cinco niveles (del A al E) y el paso de uno a otro depende de una evaluación global que incluye criterios para calificar el desempeño y los méritos profesionales de los docentes (Lineamientos generales de la Carrera magisterial 1993 y 1998).

Este sistema de promociones es producto de la presión que ejerce constantemente el SNTE para mejorar las condiciones de trabajo de sus agremiados. El gobierno federal, a través de un modelo de arriba hacia abajo (*top-down*) o centralizado, formuló el programa de esta carrera e hizo responsable a los gobiernos estatales de su implementación. En consecuencia, estos últimos no se sienten comprometidos con el funcionamiento del programa pues nunca solicitaron hacerse de él, ni lo consideran pertinente para satisfacer las necesidades del subsector. Por el contrario, perciben que complicó más las ya de por sí difíciles negociaciones con los docentes en los estados (Santizo 2002: 306).

En su plan original, el gobierno federal propuso la Carrera magisterial para beneficiar únicamente a los docentes frente a grupo, sin embargo, el SNTE, durante las negociaciones, condicionó su apoyo al programa a la incorporación de las demás categorías de trabajadores de la educación que se mencionaron. Esto alteró no solamente el diseño del programa sino su costo debido a que a partir de entonces el sistema de promociones horizontales (mejora salarial sin cambiar de puesto) incluye las mismas categorías de docentes que el escalafón vertical administrado exclusivamente por el SNTE (Arnaut 1996).

En la CM un docente logra la promoción dependiendo del puntaje que obtenga en la evaluación global anual que consta de los siguientes seis factores: (i) antigüedad; (ii) último grado académico obtenido al momento de la evaluación; (iii) nivel de conocimientos del docente, supervisor o director para desempeñar su actividad; (iv) cursos de actualización; (v) una evaluación de pares en el caso de los docentes frente a grupo y (vi) la medición del progreso de los alumnos. En el caso de los directores de escuela este último criterio se mide con el desempeño de los maestros bajo su cargo y en el caso de los supervisores por el actuar de las escuelas bajo su supervisión.<sup>5</sup>

Mediante la ejecución de la Carrera magisterial el gobierno federal deseaba resolver los problemas de falta de movilidad en el sistema de escalafón vertical, responder a la demanda de los docentes de mejorar su salario y fomentar su permanencia en las aulas. Este último punto busca terminar con la práctica de desempeñar empleos alternativos para elevar el ingreso. Estos objetivos se expresaron en el Acuerdo de 1992 y, posteriormente, en los Lineamientos generales de Carrera magisterial de 1993 y los de 1998.

Para implementar la Carrera magisterial, a través de un modelo centralizado o *top-down*, el gobierno federal se aseguró de mantener las funciones de financiamiento y evaluación delegando a

los estados únicamente su operación. Para ello, el gobierno federal creó una estructura administrativa que incluye tres ámbitos: el federal, el estatal y las escuelas. En el ámbito primero se encuentra la Comisión nacional de Carrera magisterial, integrada por representantes de la SEP y del SNTE, la cual establece el monto de transferencias federales que cada estado recibirá para el programa, dependiendo del número de docentes que serán promovidos o incorporados cada año. También, evalúa la ejecución de la CM mediante la información que los gobiernos estatales envían regularmente y revisa los expedientes de cada docente que cada una de las Coordinaciones estatales de la Carrera hace llegar a la Comisión nacional en busca de su aprobación. En el ámbito estatal las Comisiones estatales de CM integradas por representantes de las autoridades educativas estatales y por representantes de las secciones sindicales de docentes en los estados, tienen la responsabilidad de operar el programa. Entre sus funciones se encuentra la integración de los expedientes de los docentes, los cuales incluyen la calificación de su evaluación global anual, y enviar a la Comisión nacional propuestas de admisión y promoción de docentes que cumplan con la calificación deseada en su evaluación global. Además, en cada escuela del país se integró un Comité Escolar de Evaluación presidido por el director de la escuela, que otorga el puntaje correspondiente al desempeño del docente en el aula, que es uno de los seis factores que integran la evaluación global anual de la Carrera magisterial (véase la figura 1. Debido a las preguntas que la investigación, que aquí se resume, deseaba responder no fue necesario realizar entrevistas en las estructuras administrativas que se encuentran por debajo de la línea punteada).

En la práctica, tanto las secciones sindicales de docentes como las autoridades estatales de educación adoptaron una postura distinta respecto al programa dependiendo de su percepción y del clima político en cada entidad. Para explicar los resultados observados hasta el año 2002 en la Carrera magisterial se propone ana-

lizar su implementación a través del enfoque de redes de política que se expone a continuación.

## REDES DE POLÍTICA

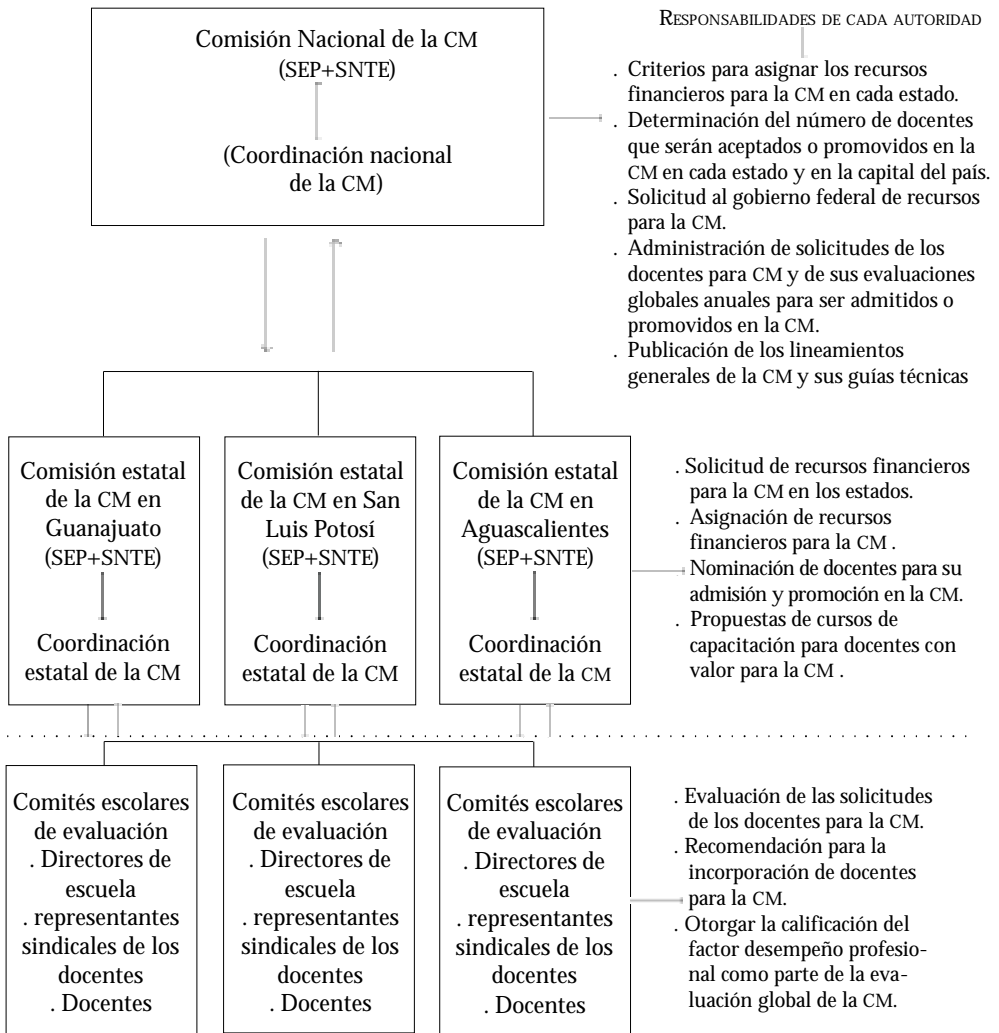
El marco analítico que aquí se propone, para analizar la implementación de la Carrera magisterial pertenece a los enfoques de redes de política (*policy networks*) desarrollados en Inglaterra. En particular, se utilizan los enfoques elaborados por David Marsh 1998, David Marsh y Martin Smith 1996, Rod Rhodes 1992 y Carsten Daugbjerg 1996, quienes proponen la integración de tres ámbitos de análisis (macro, meso y micro) y aportan elementos para explicar los resultados de las políticas. Para visualizar las relaciones interactivas entre los tres ámbitos de análisis, así como la relación de retroalimentación entre las características de las redes y los resultados de las políticas (*policy outcomes*), que aparece indicada con el número 3, véase la figura 2.

Una red de políticas que se basa en el intercambio de recursos ya sea financieros, de autoridad, información y conocimiento enfatiza la interdependencia mutua de los actores. En una red interactúan representantes de algún grupo de interés con representantes gubernamentales y todas las partes defienden y promueven sus intereses. En el caso que nos ocupa, los actores interdependientes son representantes del gobierno federal, de los gobiernos estatales, de los sindicatos de docentes estatales y de los sindicatos de docentes, antiguamente federales, así como los directores de cada escuela en el país.

En general, el ámbito macro de una red de política puede dividirse en un aspecto amplio y uno inmediato. En el primero se encuentran las características de los contextos administrativo, político, social y económico que afectan a una política. En el ámbito macro inmediato se localizan las áreas de política en las que los actores de una red, o negociación específica, se encuentran partici-

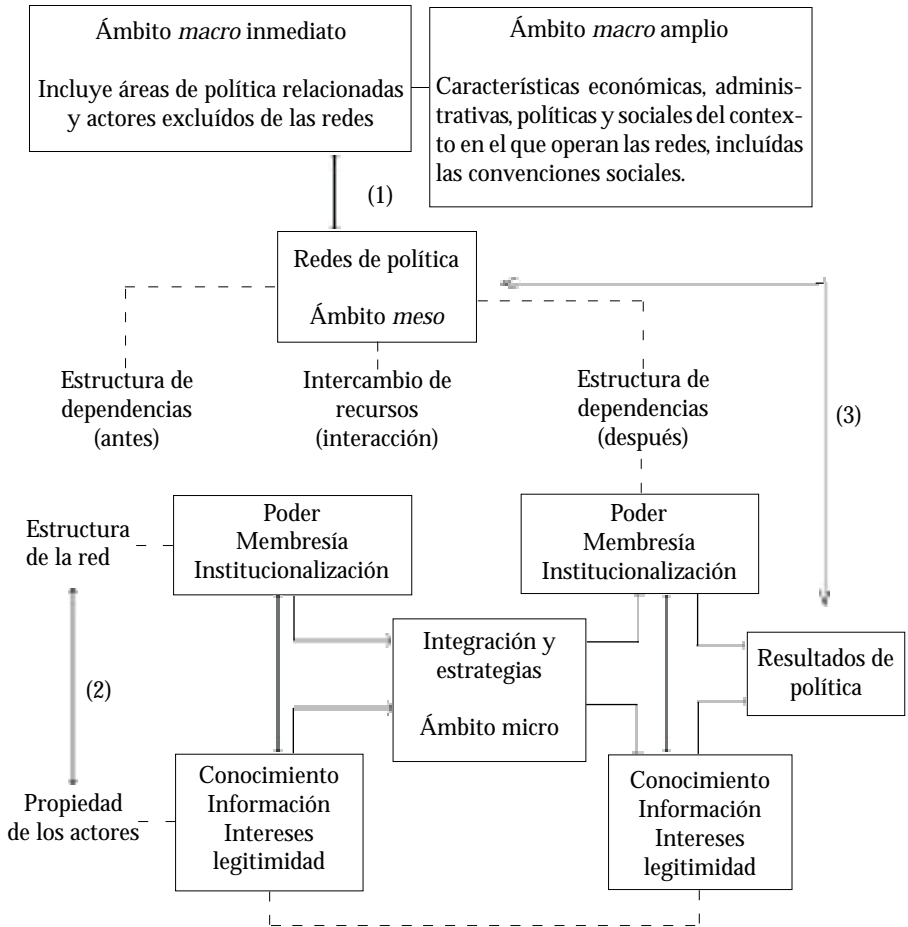


FIGURA 1. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CARRERA MAGISTERIAL



Abreviaturas: CM = Carrera magisterial. SEP = Secretaría de Educación Pública. SNTE = Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. SEE = Secretaría de Educación Estatal. IEA = Instituto de Educación de Aguascalientes.

FIGURA 2. RELACIONES INTERACTIVAS ENTRE LOS ÁMBITOS DE ANÁLISIS DEN LAS REDESDE POLÍTICA



Simbología:

Indica interacciones iterativas

Indica interacciones interactivas

Indica procesos de aprendizaje de los actores - - - -

pando así como los intereses de los actores excluidos de una determinada red o de las negociaciones (véase la relación interactiva número 1 en la figura 2). Tsebelis (1990) observa que los actores de una red tienen intereses que promover en otras áreas de política relacionadas y describió esta situación como juegos anidados (o *nested games*).

El ámbito meso de las negociaciones, o de una red, se refiere a las características del ambiente en el que actores interdependientes, en cuanto a sus recursos, interactúan. En este ámbito se analizan los efectos de las características estructurales de las redes en las propiedades de los actores y viceversa (véase la relación interactiva número 2 en la figura 2). Entre las características estructurales se pueden incluir las siguientes: la membresía o los intereses representados, el balance de poder entre los actores, la institucionalización o aceptación de principios y procedimientos, los mecanismos de interacción que observan los actores (como son la creación de consensos o la imposición) y el intercambio de recursos. Entre las propiedades de los actores se encuentran sus intereses y preferencias, la información o la pericia que poseen, su autoridad legítima, sus estrategias y, finalmente, su capacidad de alterar la estructura de incentivos en la red (Rhodes y Marsh 1992).

El ámbito micro, en un análisis de redes de política, tiene como centro de análisis las negociaciones entre los actores, que están determinadas por la estructura de incentivos contenida tanto en las reglas formales que rigen una política como en las reglas informales (*operating understandings*)<sup>6</sup> que observan los actores. La estructura de incentivos es la que motiva a los actores a comportarse de cierta manera para promover sus intereses. Los cursos de acción entre los que pueden elegir constituyen sus posibles estrategias. El análisis de la estructura de incentivos que opera en una red aporta elementos importantes para entender relaciones del tipo agente-principal que ocurren durante la implementación de políticas. En este tipo de relaciones un actor denominado principal (en

este caso el gobierno federal) delega responsabilidades en los agentes (o los gobiernos estatales) y espera que estos cumplan con sus obligaciones. Sin embargo, los problemas de riesgo moral (moral hazard) están siempre presentes, de allí la importancia del análisis de la estructura de incentivos pues una alteración en el diseño de los mismos es un mecanismo que puede aminorar la propensión de los agentes a cometer acciones no previstas por el principal o, en otras palabras, puede aminorar la propensión al riesgo moral.

El marco analítico que esta investigación utilizó, y que incorpora los tres ámbitos (macro, meso y micro) de las redes de política, reconoce que los actores poseen racionalidad limitada (Simon 1957) y que son oportunistas (Williamson 1985). Así, los hombres en lugar de maximizar sus utilidades (como el maximising men de Friedman 1953) son realizadores de contratos (o contracting men, a la manera de Williamson 1996) y cuando los hacen están conscientes de su condición de racionalidad limitada. Por lo tanto, cuando establecen acuerdos, los actores intentan obtener ventajas utilizando la información que poseen y sus recursos para satisfacer sus intereses o aquellos de las organizaciones a las que representan (Williamson 1996). Teniendo en mente el marco analítico que incorpora elementos de los ámbitos macro, meso y micro, que inciden en una red, se elaboró el análisis de los resultados (policy outcomes) de la implementación de la Carrera magisterial en tres estados del país. A continuación se presentan de manera breve los hallazgos de la investigación de campo.

### LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CARRERA MAGISTERIAL EN TRES ESTADOS DEL PAÍS<sup>7</sup>

El funcionamiento del programa, visto desde el enfoque de redes, cuyos ámbitos de análisis fueron descritos anteriormente, reveló los siguientes hechos. En el nivel macro, en su sentido amplio, las características centralistas de la administración pública en México

favorecieron la elección de un modelo de implementación de arriba hacia abajo (o *top-down*) para ejecutar el programa. En este modelo se privilegia la centralización y el control jerárquico (Lane 1998: 108-111), de manera que el gobierno federal retuvo para sí funciones rectoras en el sector, como son el financiamiento y la evaluación del programa, y solamente delegó a los estados funciones operativas. Por ello, en la práctica, la llamada descentralización educativa corresponde estrictamente hablando a una desconcentración administrativa pues no se delegó poder de decisión en las autoridades educativas estatales. En contraste, los modelos de abajo hacia arriba (o *bottom-up*) se caracterizan por la delegación de funciones no solamente operativas sino sustantivas para la continuación, adaptación y modificación de los programas. En estos modelos se valora el aprendizaje que adquieren los actores al ejecutar los programas (Lane 1998: 108-111). En el ámbito macro, en su sentido amplio, la implementación de la Carrera magisterial se encuentra inmersa en un escenario de crisis económica en donde el gobierno federal busca disminuir su papel como prestador de servicios para convertirse en regulador o rector de los mismos, con el propósito de que los estados sean concurrentes en el financiamiento de los servicios públicos.

En el ámbito macro, en su sentido inmediato, las negociaciones en la Carrera magisterial son afectadas por el interés de los docentes en la política laboral, es decir, en las negociaciones en donde establecen salarios y prestaciones, así como por su interés en las políticas que afectan cuestiones pedagógicas. También influye el interés del gobierno federal por debilitar el poder de negociación del SNTE pues el conflicto había alcanzado niveles críticos ante las demandas salariales y la imposibilidad de cumplir con ellas debido a la escasez de recursos financieros. Así, la llamada descentralización educativa sirvió al interés del gobierno federal de fragmentar estatalmente las negociaciones del SNTE. Esto se debe a que a partir de la descentralización los docentes que residen en los estados,

independientemente de la sección sindical a la que pertenezcan (estatal o ex-federal), deben negociar con sus respectivos gobiernos estatales pues ahora estos son los responsables de administrar el subsector. Por otra parte, el gobierno federal tiene el interés de compartir los costos del sector educativo y de sus programas con los gobiernos estatales. El análisis del ámbito macro en su sentido inmediato demuestra que durante el diseño de la Carrera magisterial no se incluyeron los intereses de las autoridades estatales en materia de educación, la relación política de éstas con los docentes ni los intereses de los padres de familia.

El análisis del ámbito meso demuestra que los actores que participan en la implementación de la Carrera magisterial constituyen, según la tipología de Rhodes 1986, una comunidad de política (*policy community*) debido a que el acceso a la red (o a las negociaciones para intercambiar recursos) es restringido. En otras palabras, solamente participan las autoridades educativas federales, las estatales y las secciones sindicales de docentes.

Las reglas para la implementación de la CM son claras y conocidas por todos los actores. Sin embargo, el poder político de las secciones sindicales del SNTE en cada uno de los estados obliga a las autoridades educativas estatales a ejercer su discrecionalidad en la aplicación de las reglas. A manera de ejemplo: en San Luis Potosí la sección de docentes estatales se excluyó voluntariamente de participar en CM pues no convenía a sus intereses tanto la revisión de los expedientes como la evaluación de los docentes. Esta resistencia a la evaluación se debe a que algunos docentes desempeñan cátedras que son diferentes a las acreditadas en sus certificados académicos. Esta falta de coincidencia entre la preparación adquirida y la cátedra ejercida se debe, en parte, a que algunas plazas fueron heredadas de padres a hijos. De manera que en San Luis Potosí la sección de docentes ex federales no se disputó con los docentes estatales el control de la Carrera magisterial. El sistema educativo integrado por docentes que habían sido federales re-

presenta al mayor número en el estado, situación que les facilitó la obtención del control de la Carrera magisterial. Al mismo tiempo, al gobierno estatal le interesa evitar conflictos con los docentes para mantener la estabilidad política, en particular con los ex-federales que controlan la mayor parte de las direcciones generales de la Secretaría de Educación en el estado (Santizo 1997). Como resultado, el Coordinador de la Carrera magisterial en San Luis Potosí ha sido el mismo docente que pertenece al anterior sistema federal durante ocho años consecutivos, siendo el promedio nacional de permanencia en el puesto de dos años.

En Guanajuato, las secciones sindicales de docentes estatales y los ahora exfederales llegaron a un acuerdo durante la primera ejecución de la Carrera magisterial para dividirse las promociones de manera proporcional. Sin embargo, el delegado de la SEP en el estado denunció esta práctica a la Comisión nacional de Carrera magisterial, misma que aconsejó retirar al docente que ocupaba el puesto de coordinador estatal de dicha carrera. Cabe destacar que no en todos los estados el delegado de la SEP asumió el papel de vigilar la implementación del programa pues no existe reglamentación alguna que le confiera tal función.

Ante estas circunstancias, las autoridades educativas en Guanajuato no solamente retiraron al coordinador de la Carrera magisterial sino que nombraron a un coordinador perteneciente a la Secretaría de Educación del Estado y ajeno al sindicato. Además, las autoridades educativas locales al considerar que la Carrera representa una carga administrativa y que no contribuye a cumplir los objetivos del gobierno de Guanajuato en el área educativa, decidieron crear un programa que respondiera a sus necesidades, a través del cual otorgan estímulos financieros (mucho menores que los de Carrera magisterial pues es un pago de una sola ocasión y no un incremento permanente al salario de cada docente) con la presentación y puesta en marcha de proyectos escolares. Este programa fue aceptado por los maestros porque fortalece el trabajo

en equipo en las escuelas para mantener en operación un proyecto y lograr sus objetivos, es decir, no fomenta la competitividad entre los docentes como la Carrera magisterial, en donde su admisión o promoción significa que otro docente no tendrá la misma oportunidad pues los recursos financieros son limitados.

En Aguascalientes la sección sindical mayoritaria de docentes que habían sido federales recuperó, durante el gobierno panista que inició en 1998, el control del programa al nombrar a un coordinador estatal de Carrera magisterial. Durante el gobierno priista que le antecedió la administración del programa estaba más controlada por el Instituto de Educación en el estado.

En los tres casos analizados los gobiernos estatales toleraron irregularidades en el funcionamiento de la Carrera magisterial porque querían evitar conflictos con los docentes y porque no sentían un compromiso con un programa que no diseñaron. Por esta misma razón ningún estado del país aporta recursos financieros para el sostenimiento de esta carrera. Cabe mencionar que la CM representa un gasto creciente, pues cada vez que se incorpora un docente recibe el estímulo económico hasta el momento de su jubilación. Por ello, las autoridades educativas estatales perciben como un riesgo el crecimiento rápido del programa en donde la falta de planeación, y de seguimiento de los criterios de evaluación para determinar las promociones y admisiones puede incrementar exponencialmente el costo del mismo.

En el ámbito micro de análisis de las redes de política se encuentran las percepciones e intereses que cada actor desea promover a través de negociaciones directas (frente a frente) y concretas. El gobierno federal a través del Acuerdo, disminuyó su papel en la provisión directa de servicios públicos y descongestionó las negociaciones con el SNTE, que ya tenían un gran peso político.

Por su parte, los gobiernos estatales perciben que la operación de la Carrera magisterial representa un costo político y administrativo permanente, pues una vez que un docente ingresa recibe el



estímulo económico hasta el momento de su jubilación. Además, no cuentan con ningún poder de decisión para adecuar el programa a las necesidades del subsector educativo básico local ni para modificar el destino de los recursos financieros. Al mismo tiempo, los representantes sindicales perciben a la Carrera magisterial como una mejora salarial permanente que, al mismo tiempo, introduce la competencia considerada por ellos innecesaria, pues se rigen por el principio de que a trabajo igual corresponde un salario igual (independientemente del desempeño).

El análisis desarrollado identificó asuntos que tienen su origen en la implementación del programa de la Carrera magisterial y que provocan negociaciones concretas y directas entre los docentes y las autoridades educativas estatales, como son: (i) el nombramiento del coordinador estatal de la Carrera magisterial; (ii) la petición de recursos financieros estatales para el programa; (iii) el cálculo y asignación de las economías que genera el programa; (iv) la creación de programas alternativos a la Carrera magisterial; (v) la posibilidad de promover o incorporar docentes con expedientes irregulares o que no cumplen todos los requisitos del programa y, (vi) la puntuación otorgada por los comités escolares de evaluación.

El ámbito micro de análisis reveló las consecuencias del modelo *top-down* de implementación utilizado por el gobierno federal, en el cual no se concede poder de decisión a las autoridades educativas estatales, razón por la cual éstas decidieron adoptar una actitud pasiva frente a la implementación del programa para evitar conflictos con las secciones sindicales de docentes. Al observar esta actitud de las autoridades estatales, los docentes a través de sus representantes en la Carrera magisterial, eludieron las reglas de la puesta en marcha del programa para favorecer al mayor número posible de docentes. El análisis de este ámbito refleja, en general, que los actores eligieron sus mejores estrategias posibles con base en la estructura de incentivos del programa.

Los docentes lograron que en Aguascalientes y San Luis Potosí se nombrara a un miembro del sindicato como coordinador del programa, lo que indica un intercambio de apoyo. El resultado es la preservación de la estabilidad política en los estados. En Guanajuato, las autoridades educativas estatales terminaron con la práctica de nombrar a un docente como Coordinador del programa designaron a uno ajeno al sindicato para evitar conflictos con el gobierno federal representado en la Comisión nacional de Carrera magisterial.

En Aguascalientes y Guanajuato las autoridades educativas no aportaron recursos para el programa pues no existió un compromiso activo en ese sentido. Sin embargo, aunque San Luis Potosí aparentó ser una excepción, los involucrados sospecharon que los recursos que las autoridades educativas habían aportado a la CM provinieron de las economías que generó el mismo programa. En ninguno de los tres estados analizados se informaba a los docentes sobre el monto anual de las economías que generaba el programa. Esta situación cambió cuando el sindicato de docentes ex-federales reclamó estos recursos en San Luis Potosí presentando sus propios cálculos. A partir de ese momento las autoridades estatales se vieron obligadas a proveer información sobre las economías para evitar conflictos con el sindicato. Como resultado, éste se convirtió en un contrapeso al poder que ejercen las autoridades educativas estatales durante la administración de los recursos financieros. En cuanto a la búsqueda de programas que respondan a las necesidades locales del sector educativo, Guanajuato fue el único estado que pudo articular una oferta paralela y distinta a la Carrera magisterial, mientras que los otros dos estados permanecieron pasivos en este aspecto.

Sin embargo, el gobierno de Guanajuato asumió un papel aparentemente pasivo en relación con la implementación de la Carrera magisterial pues en una ocasión permitió que expedientes irregulares de los docentes fueran enviados a la Coordinación nacional

de la CM. Esto, sin embargo, tuvo como propósito evitar conflictos en el ámbito local y, a la vez, demostrar a los docentes que el gobierno federal era el único que podía autorizar ingresos y promociones en el programa y que el gobierno estatal nada podía hacer al respecto. Así, este último dejó que el gobierno federal rechazara los expedientes irregulares y se enfrentara directamente a los reclamos de los docentes.

En cuanto a la evaluación en los comités escolares se observó que en todas las escuelas del país estos otorgaron el máximo puntaje posible a los maestros en el factor de desempeño profesional. Debido a esta falta de objetividad, la Comisión nacional de la CM redujo el peso de este factor en la evaluación global de 35%, en 1993 a 10% en 1998. Mediante esta práctica de otorgar el máximo puntaje a los docentes los directores de las escuelas, que presiden los comités escolares a la vez que pertenecen al SNTE y participan en la Carrera magisterial, evitan conflictos con sus maestros. Estas conductas sólo pueden explicarse por la estructura de incentivos que enfrentan los actores y lleva a concluir que únicamente su modificación logrará resultados diferentes.

Hasta ahora la implementación del programa ha logrado los objetivos del gobierno federal de convertirse en el rector del subsector delegando la operación de programas específicos y de fragmentar el poder de negociación del SNTE frente a él. Sin embargo, poco tienen que ver estos objetivos con la mejoría de la calidad de la educación que se imparte y que se supone se lograría con la evaluación imparcial de los docentes.

## CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES DEL ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CARRERA MAGISTERIAL

Las percepciones y las acciones de los actores involucrados en la implementación de la Carrera magisterial revelaron que algunos de los incentivos más importantes para que los actores adquieran

un compromiso, o sentido de pertenencia, con una política son: la delegación de poder de decisión, la discrecionalidad para adaptar los programas a las necesidades locales y en el uso de los recursos financieros.

Si el gobierno federal (el principal) desea que las autoridades educativas estatales (sus agentes) se comprometan a vigilar el cumplimiento de los lineamientos de la Carrera magisterial, entonces, no puede considerarlos únicamente como operadores del programa. Es necesario que sientan que se benefician con el programa para que lo conciban como una oportunidad de desarrollar el sistema educativo en sus estados, y no como una reforma impuesta por el gobierno federal. Hasta ahora las entidades federativas perciben que no obtienen ningún beneficio del programa por lo que es necesario crear acuerdos entre el gobierno federal y los estatales para que, a través de las negociaciones, se compartan los beneficios y los costos de su ejecución. El hecho de que la formulación del programa no incluyó la opinión e intereses de las autoridades educativas estatales hace que sea percibido en los estados como una carga adicional producto de un mandato federal. Además, al financiarse únicamente con recursos federales se reduce el interés de parte de las autoridades estatales por el buen funcionamiento del programa ya que nada tienen que perder si el programa fracasa. Estas son algunas de las razones por las cuales los estados no pueden ser concebidos únicamente como operadores de programas federales.

Parte del fracaso de los docentes en este programa se debe a que los actores no pueden ser juez y parte durante la implementación, es decir, el hecho de que sea el propio sindicato quién participe en la evaluación de sus agremiados distorsiona los resultados de lo que debería ser una evaluación imparcial.

Por lo tanto, si se desea impactar la calidad educativa, como afirma el discurso oficial del gobierno federal, es necesario implementar una evaluación externa de los docentes que participen en la Carrera magisterial, además de modificar la estructura

de incentivos contenida en las reglas formales e informales que inciden en el programa. Entre las reglas formales se encuentran los Lineamientos Generales de la Carrera magisterial y las carpetas técnicas que indican cómo distribuir las transferencias federales para el programa. Las reglas informales corresponden a los principios generalmente aceptados (o internalizados) por los docentes, por ejemplo, como el que señala la competencia entre ellos es innecesaria y, el hecho de que el programa es competencia exclusiva de los docentes y las autoridades educativas, lo cual excluye a otros actores que también tendrían interés en mejorar la calidad educativa.

Siempre que exista una delegación de funciones, de acuerdo con la teoría de agente-principal, el actor-principal no podrá vigilar todas las acciones de los agentes. Esto se debe, en parte, al elevado costo de la supervisión. Por lo tanto, el desvío de recursos y otras irregularidades están siempre presentes en las políticas públicas. En otras palabras, el riesgo moral (*moral hazard*) estará siempre latente por lo que modificar los incentivos puede ayudar a reducir costos de supervisión y a alcanzar los objetivos de los programas.

Una transformación de los incentivos contenidos en la regulación del programa implicaría, por ejemplo, otorgar el financiamiento para la Carrera magisterial en los estados según los resultados obtenidos. Esto requiere que se discutan cuáles son los resultados relevantes que debe buscarse cumplir en este tipo de programas. Es labor de los especialistas en asuntos pedagógicos determinar si para elevar la calidad educativa es necesario evaluar a los alumnos de los docentes o proveer cursos de capacitación que demanden más habilidades de los docentes para acreditarlos. Sin embargo, es necesario considerar que si bien las coordinaciones estatales de la Carrera magisterial pueden compartir su experiencia en la administración del programa (que incluye los acuerdos alcanzados entre actores o *policy outcomes*) con sus homólogos en otros estados, no es aconsejable comparar los re-

sultados del programa (*policy outputs*) entre estados pues sus condiciones son muy diferentes.<sup>8</sup> Lo que sí puede hacerse es comparar los resultados de las políticas (*policy outcomes*) en distintos momentos, en el mismo territorio estatal y con base en ello modificar el diseño del programa (sus incentivos) y el papel que cada actor tiene en el desempeño de una política lo cual incide en los resultados (*policy outcomes*) alcanzados.

## NOTAS

1. Véase Santizo 2002.
2. Los burócratas prefieren crear reglas y transformar procedimientos mientras que los tecnócratas enfatizan la relación insumo-producto para lograr eficiencia en la administración pública (McGinn y Street 1984: 36).
3. Joseph E. Stiglitz, como ex-vicepresidente del Banco Mundial, provee amplias explicaciones de cómo el Fondo Monetario Internacional impuso modelos para el desarrollo sin tomar en cuenta las consecuencias que podrían tener en los países menos desarrollados, y afirma «rara vez vi discusiones y análisis cuidadosos sobre las consecuencias de políticas alternativas: sólo había una receta y no se buscaban otras opiniones... la ideología orientaba la prescripción política y se esperaba que los países siguieran los criterios del Fondo» (Stiglitz 2002: 16).
4. Este tema es analizado con más detalle en Santizo C. 1997. *Las Perspectivas del Nuevo Federalismo: El Sector Educativo. Las Experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*. Documento de Trabajo número 56. División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
5. En los Lineamientos Generales de Carrera Magisterial de 1993, y posteriormente en los de 1998, se incluye el peso que cada uno de estos factores tendrá en la evaluación global anual de

cada docente. En un principio el peso de cada criterio se negoció entre la SEP y el SNTE, después con la experiencia de la implementación del programa el gobierno federal tuvo que ajustar el peso de uno de los factores pues los Comités Escolares de Evaluación, en cada escuela del país, discrecionalmente asignaron el más alto puntaje a los docentes bajo su cargo (Santizo 2002).

6. Richardson y Jordan identificaron los *operating understandings*, o convenciones, utilizados en las políticas públicas británicas y los clasificaron en las siguientes categorías: *negotiated order*, *negotiated environment* y *accomodation* (Richardson y Jordan 1979: 103).
7. La información contenida en esta sección proviene de entrevistas entre la autora y los principales actores involucrados en la implementación de Carrera Magisterial en el gobierno federal y los gobiernos de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí. Las entrevistas se realizaron en los años 2000 y 2001.
8. La distinción entre *policy outcomes* y *policy outputs* consiste en que los primeros son producto de las negociaciones y acuerdos entre los actores. Estos son consecuencia del proceso de la implementación. Algunos de los *outcomes* observados en la Carrera magisterial son: la cooperación entre las autoridades educativas y los sindicatos durante la implementación del programa y la no cooperación entre las autoridades educativas estatales y el gobierno federal. En contraste, los *policy outputs* requieren de un período de tiempo mayor para poder ser observados. En el caso de Carrera Magisterial uno de los *policy outputs* esperados es el incremento en la calidad educativa. Los *policy outputs* requieren de métodos de evaluación cuantitativos mientras que los *policy outcomes* surgen de la evaluación cualitativa. El propósito de la investigación a la que se hace referencia en este trabajo (Santizo 2002) es analizar los *policy outcomes* de la implementación de Carrera Magisterial. Estos son el producto de

la estructura de incentivos que los actores enfrentan, que constituyen una de las características estructurales de las redes de política, y de la relación entre las características estructurales de una red y las propiedades de los actores, así como de las relaciones interactivas entre ambas y el contexto en el que se desenvuelve una red. Para identificar policy outcomes es necesario analizar la implementación como un proceso en donde los actores interactúan en un intento por reformular el contenido de las políticas según sus intereses (Lane 1998: 97).

## BIBLIOGRAFÍA

- Arnaut, A. 1996. *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*. CIDE, México.
- 1994. La federalización de la educación básica y normal, 1978-1994. *Política y gobierno* vol.1, núm. 2: 237-274. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- 1992. *La descentralización educativa y el SNTE, 1978-1988*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Comisión Nacional de Carrera Magisterial y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1998. *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*. SEP, México.
- 1993. *Lineamientos generales de Carrera Magisterial*. SEP, México.
- Daugbjerg, C. 1996. Policy Networks Under Pressure: Policy Reform, Pollution Control and the Power of Farmers. tesis de doctorado. Aarhus University, Dinamarca.
- Friedman, M. 1953. *Essays in positive economics*. The University of Chicago Press, E.U.A.
- Lane, J-E. 1998. *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. Sage, Londres.
- Loyo, A. 1997. *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio, 1988-1994*. Plaza y Valdez, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México.



- Marsh, D. 1998. *Comparing Policy Networks*. Open University Press, Londres.
- Marsh, D. y M. J. Smith 1996. Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach. Paper presented to ESRC Whitehall Programme seminar, University of Birmingham.
- McGinn, N. y Susan Street 1984. The Political Rationality of Resource Allocation in Mexican Public Education. *Comparative Education Review* vol. 26(1): 178-198.
- Moctezuma, E. 1994. *La educación pública frente a las nuevas realidades*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Murillo, M. V. 1999. Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* vol. 41(1): 31-57.
- Prawda, J. 1984. *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*. Grijalbo, México.
- Rhodes, R. A. W. 1986. *The National World of Local Government*, Allen & Unwin, Londres.
- Rhodes, R.A.W. y David Marsh 1992. Policy Networks in British Politics, in Marsh, D. y R.A.W. Rhodes (eds.), *Policy networks in British Government*. Clarendon Press, Oxford.
- Richardson J.J. y A.G. Jordan 1979. *Governing Under Pressure*. Martin Robertson, Oxford.
- Santizo, C. A. 2002, Implementing Reform in the Education Sector in Mexico: The Role of Policy Networks, PhD thesis, University of Birmingham.
- 1997. Las perspectivas del nuevo federalismo: El sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí. Documento de Trabajo núm. 56, CIDE, México.
- Secretaría de Educación Pública 2000. Guía técnica para la implementación de Carrera Magisterial. SEP, México.
- 1994. Guía técnica para la implementación de Carrera Magisterial. SEP, México.

- 1992. Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, SEP, México, México.
- Simon, H. A. 1957. The Psychology of Administrative Decisions. En: H. A. Simon. *Administrative Behaviour. A study of Decision-Making Processes in Administrative Organisation*. Segunda edición. The Macmillan Company, E.U.A.
- Stiglitz, J.E. 2002. *El malestar en la globalización*. Taurus, Madrid.
- Tsebelis, G. 1990. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Oxford, England.
- Williamson, O. E. 1996. *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, United Kingdom.
- 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press.



# Perspectivas de la descentralización en México con énfasis en el sector salud

*Javier Bonilla*

## INTRODUCCIÓN

La descentralización de funciones a los estados y a los municipios se concibe como un factor que contribuye a mejorar la eficiencia de la acción pública. En términos generales la descentralización tiene dos vertientes: la legislativa y la presupuestal. La primera implica que se deleguen legalmente facultades a los estados y los municipios y la segunda que a estos niveles de gobierno no sólo ejerzan los fondos públicos sino las decisiones de asignación de dichos recursos.

Dos son los aspectos que nos inclinan hacia la idea de dar mayor poder a estados y municipios: se toman mejores decisiones de asignación de recursos cuando se está cerca de los problemas y a la gente le resulta más fácil supervisar el uso de recursos de manera local mientras que a nivel federal es casi nulo el seguimiento que las personas comunes pueden dar al uso de los recursos del contribuyente.

La descentralización también tiene sus costos. Las políticas nacionales resultan, desde luego, más difíciles de instrumentar. Por otra parte acciones de Estado que tienen rendimientos a escala, como la construcción de una carretera interestatal, resultan más difíciles de poner en marcha. La descentralización trae consigo mayores costos de transacción (de organización para la acción) y

en ocasiones puede presentar externalidades indeseables (como cuando un estado no vacuna a su población y de ello se derivan contagios en los estados vecinos).

Más aún, si se transfieren los recursos a los estados y municipios y no se establecen preceptos legales que obliguen a las autoridades a rendir cuentas de estos recursos, los efectos positivos de la descentralización se verán significativamente mermados.

Así, la descentralización tiene ventajas y desventajas. Una buena planeación de lo que debe descentralizarse y lo que debe quedar a nivel federal explotará al máximo las ventajas y reducirá al mínimo sus costos.

## UNA PERSPECTIVA LEGAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

A menos que se cuente con el apoyo de abogados muy experimentados en cuanto a la creación y revisión de leyes y reglamentos, la manera más elocuente de abordar la perspectiva legal de la descentralización es a través de la definición de actos de autoridad. Esto implica una cuidadosa lectura de la legislación de aquel sector que vaya a descentralizarse para tratar de derivar de cada artículo o serie de artículos, la facultad o función que tiene la autoridad y el nivel de autoridad que tiene dicha facultad o función.

Muchas, quizás la mayor parte de las facultades o funciones de las dependencias públicas están relacionadas con los trámites que realizan los particulares ante ellas. Si uno lee en una determinada ley, por ejemplo, que el gobierno, a través de la CFE, es quien otorga los permisos para producir energía para el autoconsumo, entonces el otorgamiento de permisos de generación para el autoconsumo es la facultad que debe listarse.

No todas las facultades o funciones están sin embargo relacionadas a trámites. Elaborar la estadística respecto al número de vehículos que usan una determinada carretera puede dar origen algún día a un trámite de solicitud de información, pero no está

directamente asociado a un trámite en el más corto plazo. Aún así, dicha función debe identificarse y relacionarse.

Una vez que se cuenta con un «barrido» de la legislación sectorial y que se tiene un inventario completo de facultades o funciones, debe discutirse en grupo con los expertos en cada caso, si cada una de éstas debe quedar centralizada, parcialmente descentralizada o totalmente en manos de los estados o los municipios. La decisión depende de los costos y beneficios referidos antes.

## UNA PERSPECTIVA PRESUPUESTAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En algunos casos se han puesto en marcha descentralizaciones agresivas que no han pasado de la ley, esto es, jurídicamente los estados y municipios lo pueden todo pero en la práctica el presupuesto se ejerce centralmente. Este es cada vez menos el caso en la medida en que algunas de las últimas descentralizaciones han hecho énfasis en la descentralización de las decisiones de asignación de los recursos.

Para descentralizar presupuestalmente conviene un abordaje por capítulos, de acuerdo a la clasificación económica del gasto. A continuación se presenta el tratamiento que debe darse a cada capítulo.

El capítulo 1000, servicios personales, es sin duda el que mayores retos presenta. Si existen trabajadores estatales y federales del sector, estos últimos o la mayor parte de los que se desenvuelven físicamente en los estados deberían pasar a ese nivel.

No obstante, decirlo es, mucho más fácil que hacerlo. Generalmente los sueldos y prestaciones de ambos grupos de trabajadores no son iguales. Cuando los estatales tienen menores percepciones que los federales, puede liquidarse a estos últimos para ofrecerles una recontractación a nivel estatal, aprovechando la ocasión para depurar plantillas obesas y de baja productividad.

Cuando la situación se presenta a la inversa, puede ofrecérselo a los federales una renivelación al nivel del estado, lo que tendrá un costo que es necesario cuantificar.

En algunas descentralizaciones las diferencias han sido tales que se ha optado por mantener a los trabajadores federales, que pasan a los estados, separados de los estrictamente estatales. Para eso se crean figuras virtuales con la forma de «organismos públicos descentralizados» del gobierno del estado, que se convierten en patronos de los trabajadores que se reciben de la Federación. Aunque ya no es necesaria una homologación por Ley,<sup>1</sup> a veces se realiza como un incentivo más de corte político.

Es de notarse que las descentralizaciones de las secretarías de Educación Pública (SEP) y de Salubridad y Asistencia (SSA) estuvieron acompañadas de una duplicación en términos reales del sueldo de maestros y médicos entre 1990 y el 2000. Esto parece un costo demasiado elevado por la descentralización. Aumentos de sueldos tan importantes, que sin duda ni siquiera han sido soñados por los trabajadores promedio de la economía, deberían haber llevado aparejadas reformas estructurales de mayor envergadura, tales como una certificación externa y rigurosa de estos dos grupos de empleados. En cualquier caso los arreglos de pertenencia sindical son todo un reto para la descentralización del capítulo 1000.

El capítulo 2000 se refiere a materiales y suministros y abarca desde los lápices y el papel para las oficinas hasta los medicamentos, en el caso del sector salud. Desde cierta perspectiva podrían denominarse los «consumibles» de la dependencia y son diferentes en cada sector. Los recursos que pagan estas adquisiciones deben descentralizarse según el uso de estos recursos. Lo que se utilice a nivel municipal debe comprarse en ese ámbito y si, en efecto, alguna suerte de compra consolidada llega a ser beneficiosa para estados y municipios, la participación en ella debe ser voluntaria.

El capítulo 3000 se refiere a Servicios Generales tales como el pago de la luz y el teléfono. Estos recursos deben descentralizarse

según su uso, teniendo en cuenta que la partida de gastos de comunicación social y la partida de servicios de consultoría resultan problemáticas. Es común que la Federación quiera quedarse con la mayor parte posible de estas partidas. En realidad deben distribuirse proporcionalmente.

El capítulo 4000 es un renglón operativo que sirve para hacer transferencias, por lo que no representa un tipo de gasto en específico.

El capítulo 5000 se refiere a la adquisición de bienes muebles. Será necesario hacer un inventario tan aproximado como sea posible de los bienes que la Federación transfiere a los Estados y de preferencia, avalado por un notario público e incluido en el acta de entrega-recepción de la descentralización. Otras veces pueden dividirse en categorías para inventariar sólo lo más importante y entregar *ad corpus*<sup>2</sup> aquello que por su volumen no pueda ser contabilizado.

El capítulo 6000 se refiere a obra pública. Aquí deben hacerse las consideraciones de escala de que hablamos al principio del documento y establecer algún tipo de previsión respecto de la participación obligatoria de los estados en obras de interés nacional. El resto debe descentralizarse.

La descentralización del capítulo 6000 presentará algunas resistencias por parte de la Federación porque la obra pública, junto con las vacancias del capítulo 1000, constituyen uno de los principales espacios para hacer bolsas presupuestales. Si simplemente se programan obras que luego se cancelan, las dependencias obtienen excedentes con los cuales cubrir contingencias u otras necesidades reales o supuestas.

## LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS CON BASE EN UNA FÓRMULA EXPLÍCITA

Si una buena parte de la descentralización es financiera, será necesario determinar cómo habrán de repartirse los recursos entre los



estados y los municipios. Para este propósito nada sustituye a contar con una fórmula que limite la discrecionalidad y reduzca la necesidad de negociaciones que no tengan otra base más que la subjetiva.

Antes de la descentralización de la Secretaría de Salud, ninguna otra dependencia distribuía sus recursos mediante una fórmula explícita. Al intentar hacerlo asociando la fórmula al universo de población a atender y su nivel de atraso, fue posible percibir desde el primer momento que la distribución hasta entonces había sido exactamente la opuesta a la que casi cualquier fórmula, basada en los referidos principios, hubiera indicado.

Esto resultaba hasta cierto punto comprensible: los estados pobres con mayores necesidades son, al mismo tiempo, los que menor poder de cabildeo tienen con la Federación. Ello confirma la necesidad de que sea a través de un procedimiento explícito y transparente y no a través de la negociación como se distribuyan los recursos.

Es casi obligado afirmar que la peor de las fórmulas es mejor que ninguna. Un procedimiento explícito para la distribución de recursos siempre será criticable y criticado por los estados, pero es, sin duda, un elemento de transparencia coincidente con la nueva etapa que vive el país.

## EL PAPEL DE LA FEDERACIÓN

Hemos señalado que la normatividad más general e importante así como la ejecución de obras de gran escala e impacto regional son atribuciones que deben quedarle a las dependencias federales tras la descentralización. No obstante, hay una función central que la autoridad federal debe realizar y que no puede dejar de señalarse: la elaboración de la estadística nacional y, a partir de ésta, de indicadores comparativos del desempeño (*benchmarking*).

Uno de los papeles centrales de la autoridad federal es, pues, determinar cómo debe medirse el desempeño de estados y munici-

pios en materia sectorial y elaborar una publicación anual donde aparezcan dichos indicadores.

De preferencia, dicha publicación examinará variable por variable (o tema por tema) utilizando, siempre que sea posible, gráficos y tablas, ordenando los estados en orden de desempeño por tema, estableciéndose también la media del desempeño nacional a fin de que los estados puedan ver su desviación con respecto a ésta.

En la medida de lo posible, el informe de *benchmarking* de las dependencias federales debe estar disponible en internet y ser distribuido a los ejecutivos estatales (gobernadores) así como a los congresos locales a fin de que ejerzan presión sobre las autoridades sectoriales para mejorar su desempeño comparativo.

## LA RELACIÓN FORMAL ENTRE ESTADOS Y FEDERACIÓN TRAS LA DESCENTRALIZACIÓN

Muchas veces antes de realizar un proceso de descentralización verdaderamente efectivo, quedan en los estados autoridades duplicadas en materia sectorial, es decir, pueden existir un secretario estatal del ramo y un delegado de la Federación del mismo sector.

Una auténtica descentralización tratará de resolver esta duplicidad que da lugar a omisiones y conflictos. Los delegados federales deben ser eliminados y los responsables estatales deben ser aquellos designados por los gobernadores.

Muchas veces es conveniente establecer un mecanismo formal de coordinación entre los referidos responsables estatales del sector y la Federación a través de, por ejemplo, un Consejo nacional. La experiencia demuestra que lo más indicado son reuniones trimestrales con la asistencia de los secretarios estatales y el secretario federal y sus colaboradores más cercanos. Dos meses resulta una distracción innecesaria y cuatro meses derivará posiblemente en fallas de comunicación y coordinación.

## LA EXPERIENCIA DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA SECRETARÍA DE SALUD

Durante la administración federal del sexenio 1994-2000 se emprendió una segunda fase de la descentralización de la Secretaría de Salud. La primera fase se llevó a cabo siendo secretario de salud el Dr. Soberón, periodo durante el cual se descentralizaron 14 estados, y resultó más afortunada que la segunda en algunos aspectos.

Para comprender lo anterior es necesario presentar algunos antecedentes. La población que no pertenece al Seguro Social o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), ni tampoco a otro tipo de seguros institucionales, como PEMEX o el Ejército, se denomina «población abierta», la cual era atendida en los tiempos, por ejemplo, del Presidente López Portillo, tanto por la Secretaría de Salud como por un organismo creado por el IMSS para cubrir este sector. Además de recibir servicios de estos dos proveedores, también podía obtenerlos de los gobiernos estatales que enfrentaban un enorme problema administrativo al tener tres servicios inco nexos atendiendo a la misma población.

La primera descentralización logró fusionar al IMSS-Solidaridad con los servicios estatales de salud en 14 estados, pero no avanzó en los restantes. Más importante aún, no logró realmente traspasar prácticamente nada del nivel Federal al nivel estatal.

La segunda descentralización fue de carácter esencialmente presupuestal: la mayoría de los recursos que la Federación gastaba en los estados pasaron a ser del dominio de las entidades federativas. Incluso los trabajadores que dependían de la Federación tuvieron como nuevos patrones a los gobiernos estatales.

El problema central de la segunda descentralización es que nada pudo hacerse para que los servicios del IMSS-Solidaridad pasaran a integrarse a los gobiernos estatales en los estados en que esto todavía no había ocurrido. En ese sentido, la descentralización sim-

plemente no avanzó por una reticencia absoluta por parte del sindicato de ese instituto a perder afiliados.

Los recursos presupuestales se distribuyeron más o menos como se describió arriba y en la mayoría de los casos se crearon OPD en los estados ya que la descentralización, incluso el capítulo 1000, implicaba que debían recibir a los trabajadores federales.

La compra consolidada de medicamentos que se efectuaba a nivel nacional se convirtió en optativa para los estados. Tras la descentralización hubo experiencias locales en que se adquirió más barato que en la compra federal así como experiencias en las que se adquirió a precios superiores y los estados optaron por regresar a la compra consolidada. Otras entidades aún compraban un poco más caro pero garantizaban un suministro más adecuado a sus necesidades así como un mejor control y supervisión.

Los bienes muebles fueron transferidos ad corpus, como se señala en las recomendaciones, y los bienes inmuebles fueron inventariados y transferidos en la firma de convenios a través de un acta-recepción.

A partir de la segunda descentralización el presupuesto se empezó a distribuir a los estados de acuerdo con una fórmula, la cual no tenía precedentes a nivel nacional. Desaparecieron las delegaciones de la SSA en los estados y el titular de la secretaría estatal fungió a partir de entonces, como enlace con el Secretario de Salud a nivel federal.

Se dotó al Consejo de Salubridad General de las facultades que lo convirtieron en el órgano de vinculación y coordinación entre la Federación y los estados. Bimestralmente se sostenían reuniones a las que asistían todos los secretarios estatales y el secretario federal con sus subsecretarios.

Vista en retrospectiva, la segunda descentralización de la SSA fue una transferencia efectiva de recursos presupuestales y de la toma de decisiones sobre estos recursos. Hoy día incluso antiguos adeptos de la descentralización dicen que se fue demasiado lejos, dejando al nivel Federal sin elementos para operar.

La realidad es que la secretaría debe tener la función regulatoria esencialmente y la de elaborar mecanismos de evaluación, seguimiento e información del estado de la salud a nivel nacional. En ese sentido fue una descentralización muy exitosa, al margen de las muy importantes reformas pendientes en el sector salud.

## CONCLUSIÓN

Una sociedad moderna y plural debe descentralizar funciones y presupuesto a nivel estatal y municipal. Existe una amplia experiencia en la materia tanto respecto de lo que se ha hecho bien como mal. Es importante que esto se aproveche a fin de maximizar el rendimiento de los recursos y de la acción públicas.

## NOTAS

1. El principio de que «a trabajo igual salario igual» sólo se violaría si los trabajadores están en el mismo organismo.
2. Forma para expresar «se entrega lo que hay».

# La descentralización de la gestión ambiental: fundamentos, estrategias y prácticas en México

*Alejandro Guevara Sanginés*

## INTRODUCCIÓN

La descentralización de la gestión ambiental ha sido propuesta como una de las estrategias más eficaces para aumentar la capacidad de la gestión pública con objeto de alcanzar un desarrollo más sostenible.

En un país como el nuestro, con una riqueza biológica invaluable pero que, lamentablemente es también objeto de un largo y grave proceso de deterioro del ambiente, descentralizar la capacidad de decisión y de los recursos en materia ambiental implica comprender que, para enfrentar mejor los retos ambientales, éstos deben atenderse en distintos ámbitos de gobierno. Implica, en otros términos, entender el significado de compartir la estrategia del desarrollo sostenible para lograr un mejor resultado. Sin embargo descentralizar sería imposible sin el aumento de las capacidades de la sociedad civil, el fortalecimiento institucional de los municipios y la mayor coordinación y cooperación entre los niveles de gobiernos y las distintas instituciones que lo componen.

En respuesta a esta necesidad, la SEMARNAP y posteriormente la SEMARNAT han promovido una política de apoyo para la descentralización de algunos ámbitos de su política ambiental. Con la puesta en marcha del Programa de Descentralización Institucional Ambiental en el año 2000, se ha querido actuar puntualmente en el

aumento de las capacidades locales, atendiendo así uno de los temas importantes de la estrategia general de descentralización del *Plan Nacional de Desarrollo* y del *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006*. El presente trabajo ofrece una reflexión conceptual de dicho proceso para posteriormente examinar algunos de los retos y alcances más importantes que esta política ha experimentado en la práctica.

## LA DESCENTRALIZACIÓN: SU GÉNESIS, PROMESA Y ALCANCES

De manera evidente, el mundo contemporáneo en vías de desarrollo ha manifestado una fuerte tendencia hacia la democratización y la modernización del Estado. Como elemento importante para lograr estos objetivos se ha planteado la descentralización de la actividad gubernamental.

Así, desde mediados de la década de los ochenta en México resultó imperante la necesidad de una reducción de facto del centralismo, por lo que el gobierno emprendió un esfuerzo de descentralización política y administrativa como uno de los puntales para alcanzar mayores niveles de democratización, modernización y desarrollo.

La descentralización, como área específica de la política pública, busca conseguir una dispersión del poder en términos políticos, económicos, administrativos, sociales y geográficos a través de otorgar cierta autonomía a estados y municipios. Ello provoca, lógicamente, algunas tensiones entre los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– afectando el comportamiento de sus relaciones.

La descentralización se da en parte como una reacción al crecimiento –en alcance, poder y escala– de los gobiernos centrales ocurrido a lo largo de las tres primeras cuartas partes del siglo XX. En aquella época, el centralismo reflejaba una nueva «realidad de la era industrial», en donde las capitales naciona-

les concentraban la mayoría de la información y se encontraban en mejor posición que los gobiernos estatales para generar políticas públicas, además de contar con la motivación política para expandir el estado benefactor en el caso de los países desarrollados o bien de perseguir programas de desarrollo y nacionalismo en países en vías de desarrollo (Osborne y Gaebler 1992: 276-7, Faguet 1997: 2).

Existen tres áreas interrelacionadas en donde el gobierno puede buscar la descentralización del poder. En primer término, la política, que busca un reacomodo del poder y representación lejos del centro. Los medios para alcanzar esto incluyen la revitalización de los gobiernos estatales y municipales. En segunda instancia, la fiscal, que implica otorgar a los gobiernos locales mayor acceso y control sobre los recursos públicos y, por último, la administrativa, que intenta redistribuir la autoridad, la responsabilidad y los recursos financieros para proveer de servicios públicos más allá del gobierno central (Rodríguez 1997: 9-10).

A su vez la descentralización administrativa tiene dos vertientes: a) la desconcentración, que implica una transferencia de responsabilidades de las oficinas centrales del gobierno nacional a sus representantes regionales y b) la delegación, en la que se transfieren responsabilidades a organizaciones semiautónomas no totalmente controladas pero responsables ante el gobierno central (*idem*).

### *Ventajas de la descentralización*

En la actualidad, la descentralización es vista como un remedio a los males de los gobiernos altamente centralizados y burocratizados. Para cada uno de los problemas que genera la centralización, puede sugerirse una ventaja en la descentralización. En el cuadro 1 se ilustra esta idea.



CUADRO 1: DESVENTAJAS DE LA CENTRALIZACIÓN VS.  
VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

GOBIERNO CENTRALIZADO	GOBIERNO DESCENTRALIZADO
Lejano-distante	Cercano
Mal informado	Bien informado
Inflexible	Flexible
Respuesta lenta	Respuesta rápida
Ineficiente	Eficiente
Rígido	Innovativo
Insensible	Informativo (responde a las demandas)
Aislado	Responsable

Fuente: Osborne y Gaebler 1992: 252-3, Faguet 1997: 2.

Además, desde el punto de vista económico y político, los gobiernos descentralizados tienen tres importantes ventajas. (Azafar *et al.* 1999: 2-3), como se señala a continuación:

- Eficiencia de localización. Los gobiernos locales tienen una ventaja en términos de información, pues al conocer de cerca los problemas y necesidades, pueden resolver mejor las demandas locales. Como los ciudadanos pueden estar mejor informados de las actividades que realizan sus gobiernos locales, estos responden en mayor medida a sus demandas.
- Rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos. Debido a la ventaja de información, los gobiernos locales enfrentan una competencia electoral más reñida y, por tanto, una menor transparencia tiene mayores costos por lo que se dificulta actuar de forma corrupta.

- . Facilidad de la recuperación de costos: Los ciudadanos que están cercanos a la autoridad están más dispuestos a pagar por los servicios que reciben.

## VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

A partir de estos principios teóricos así como de evidencia anecdótica, se afirma que las instituciones descentralizadas tienen las siguientes cuatro ventajas clave:

- a) Flexibilidad. Indica que tienen capacidad de responder más rápidamente a un cambio de circunstancias.
- b) Efectividad. Los funcionarios que trabajan localmente están más cerca de la mayoría de los problemas y oportunidades: saben realmente lo que está sucediendo, y frecuentemente pueden concebir las mejores soluciones si cuentan con el apoyo de quienes dirigen la organización o institución de gobierno.
- c) Capacidad innovadora, que, según la evidencia empírica disponible, proviene principalmente de aquellos empleados del gobierno que están más cerca de la sociedad.
- d) Generación de mayor compromiso, productividad y motivación entre el personal de la institución local.

Este cambio refleja la nueva realidad en que nos encontramos, la era de la información y del conocimiento, y del «alejamiento de la jerarquía» que ha ocurrido dentro de la sociedad (Osborne y Gaebler 1992:252-3). Por ello podríamos aventurar que hasta el propio curso de la historia humana parece estar del lado de la descentralización. Sin embargo, también existen algunas desventajas:

- a) Ineficiencia, debido a que pueden existir pérdidas en las economías de escala de la actividad gubernamental.
- b) Menores capacidades administrativas y técnicas en los niveles locales pueden dar lugar a que los servicios sean otorgados de forma menos eficiente y menos efectiva.
- c) Insuficiencia de recursos financieros adecuados para el cumplimiento de sus tareas.
- d) Mayores desigualdades, pues la descentralización puede exacerbar las diferencias interestatales o regionales.
- e) Falta de democracia, ya que los gobiernos locales pueden caer presa de elites o cacicazgos locales.

Tanto quienes están a favor como en contra de la descentralización se rigen bajo modelos teóricos que no ofrecen necesariamente una conclusión definitiva. Faguet (1997: 3) define esta controversia de la siguiente manera:

*El debate de la descentralización es muy amplio y frustrantemente impreciso. Los argumentos, tanto a favor como en contra, asumen frecuentemente el carácter de proclamas generales e interdisciplinarias sobre los efectos de las medidas administrativas acerca de la calidad y eficiencia de las interacciones gubernamentales y sociales. El lenguaje en el que se lleva a cabo la discusión es tan variado como la formación de aquellos que participan en ella, impidiendo comparaciones e impide por ello también especificar los mecanismos por medio de los cuales los cambios favorables podrían ocurrir.*

En años recientes, algunas instituciones como el Banco Mundial han empezado a llevar a cabo estudios empíricos con el fin de resolver estos debates teóricos. Hasta el momento, la evidencia es

sorprendentemente limitada. Los análisis empíricos muestran que la experiencia con los esfuerzos de descentralización es mixta.

Algunos de los resultados positivos incluyen una mayor participación de los ciudadanos y una mayor respuesta por parte de los gobiernos centrales, además de observarse que las comunidades aisladas tienen mayor acceso a recursos gubernamentales, que la estrategia de desarrollo regional refleja resultados de la planeación local al tiempo que se fortalece la capacidad administrativa local.

Dentro de los resultados negativos encontramos que la calidad de servicios públicos puede disminuir (por lo menos en el corto plazo), además de que suelen exacerbarse las disparidades regionales, y que la elite local tiende a concentrar el poder, especialmente en contextos caracterizados por una gran desigualdad; y correlacionado a lo anterior, también se puede corroborar que la corrupción no es un fenómeno acotado a los gobiernos centralizados (Azafar *et al.* 1999).

## LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

Una vez analizadas las ventajas y las desventajas de la descentralización gubernamental, abordaremos los aspectos particulares de este proceso en material ambiental. Ello es muy relevante, pues como se analizará más adelante, desde el punto de vista de la eficiencia social, es conveniente descentralizar algunas, pero no todas las áreas que caen en la esfera de dicha política.

### *Particularidades de la descentralización en materia ambiental*

Lo que hace especial al sector ambiental con relación a otras esferas de la política es que, con frecuencia, los bienes y servicios derivados del cuidado y conservación de los ecosistemas son de natu-

raleza semipública. Ello, en términos de la teoría económica, significa que son no-excluyentes en el consumo.<sup>1</sup> Piénsese por ejemplo en el aire limpio de la atmósfera; es muy difícil impedir que una persona o empresa los utilice o contamine. Ello tiene dos implicaciones sociales importantes. La primera es que al ser bienes de acceso abierto, su libre utilización (o su contaminación) por parte de una persona impone daños y costos a terceros de los que dicha persona no se hace responsable. En otros términos, son bienes en los cuales emergen con frecuencia externalidades negativas.<sup>2</sup> La segunda implicación es que debido a su naturaleza no-excluyente, una vez que el daño es reparado para una persona, es automáticamente reparado para todos (piénsese en las políticas de mejoramiento de calidad del aire en una cuenca atmosférica). Esto da pie a un problema potencial de «gorrón» o «polizone», es decir, los agentes individuales no tienen incentivos para revelar su verdadera disposición a contribuir a reparar el daño pues saben que si otros aportan más para repararlo, ellos pueden contribuir con menos. Lo anterior da como resultado que se produzcan menos esfuerzos de conservación. Por estas dos razones, (externalidades y subprovisión potencial de financiamiento para el cuidado de ecosistemas), es que se justifica la participación del Estado.

Ahora bien, dada la discusión previa sobre las virtudes de la descentralización del quehacer público, uno se cuestionaría hasta que punto vale la pena mantener una política ambiental centralizadora. La clave a esta incógnita acaso pueda hallarse en entender que los bienes y servicios ambientales de naturaleza semipública tienen influencia a varias escalas geográficas, desde el ámbito local hasta el planetario. Por ello, no necesariamente lo que es bueno localmente será bueno a otras magnitudes de escala. Piénsese, por ejemplo, en un estado de la República que tuviese en sus manos atribuciones de manejo del agua y decide desviar el cauce de un río o construir una presa. Probablemente el estado vecino se ubique

cuenca abajo y se vea afectado en su abastecimiento de este vital líquido. Este es un ejemplo de cómo una gran política a escala local puede resultar en un gran desastre a escala regional. En otros términos, muchos ámbitos de lo ambiental no reconocen fronteras y por ello la visión de su gestión específica debe estar en relación directa con su alcance geográfico. Desde luego que esto podría superarse de existir una excelente coordinación de políticas entre las autoridades responsables de cada unidad geográfica. Sin embargo, conociendo los altos costos de transacción y los obstáculos políticos que eso supone, es válido cuestionarse hasta que punto vale la pena tomar el riesgo de descentralizar toda política de manejo de recursos naturales. La virtud de una buena estrategia de descentralización consistirá, precisamente, en sopesar ese riesgo contra los beneficios de descentralizar, y en esa medida otorgar las atribuciones a los estados, que en un marco de gran respeto y coordinación intergubernamental puedan comprometerse a administrar aquellos recursos que son un patrimonio de los mexicanos y, en última instancia, de todos los ciudadanos del mundo, tanto de las presentes generaciones como de las futuras.

Una vez apuntadas las reflexiones teóricas pertinentes podemos proceder al análisis del esfuerzo de descentralizar la política ambiental en nuestro país, asunto que se explora en el resto del documento.

## LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO

La descentralización de la gestión ambiental en México se inició en 1996 con un programa explícitamente diseñado para tal propósito por la SEMARNAP. Más allá de los convenios de buena voluntad firmados entre la Federación y los estados, para 1999 era evidente que en la práctica el proceso no funcionaría exitosamente de per-

sistir la limitada capacidad institucional en materia ambiental por parte de los gobiernos estatales. Entre otros factores dicha deficiencia estaba fuertemente asociada a la falta de recursos humanos, financieros y técnicos.

Para hacer frente a esta limitante se desarrolló un programa para fortalecer la capacidad institucional para la administración ambiental en el ámbito local. Es así como surge el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA) que inicia sus operaciones en el año 2000. De manera paralela, fueron desarrollándose otros esfuerzos para el fortalecimiento de las instituciones, tales como las Comisiones mixtas para la descentralización, la Agenda municipal para el manejo ambiental integral, y un Sistema de fondos ambientales, entre otros.

Desde un punto de vista general, la estrategia inicial para la descentralización de la administración ambiental contemplaba la transferencia paulatina de asuntos de competencia política, funciones administrativas y recursos económicos del gobierno federal a los gobiernos estatales y a los municipios, así como, en alguna medida, hacia el sector privado y organizaciones no gubernamentales. De acuerdo con la publicación Fortalecimiento de la gestión ambiental estatal (SEMARNAP 2000), esta delegación de autoridad estaría enraizada en una serie de criterios sustantivos y operacionales. Los criterios sustantivos incluían: i) una mejora en la eficiencia económica, bajo la lógica de que era superior la prevención que la remediación, ii) un aumento en la participación pública para asegurar la transparencia y la democracia local, y iii) la formación de relaciones intergubernamentales, bajo el principio de «subsidiaridad».<sup>3</sup> Por su parte, los criterios operacionales incluían, entre otros: i) la firma de contratos y la imposición de sanciones en el caso de incumplimiento entre el gobierno federal (SEMARNAT) y los gobiernos estatales, ii) el establecimiento de mecanismos para el apoyo técnico y financiero, y iii) la realización de

monitoreos y evaluaciones sistemáticas tanto de los avances sustantivos como de los operacionales.

Actualmente el PDIA es coordinado por la SEMARNAT y llevado a cabo por los gobiernos estatales. Diversas áreas de la Secretaría, previa evaluación del asunto, proponen una serie de funciones para ser transferidas en su totalidad o parcialmente a los gobiernos estatales de forma permanente. Durante el primer año del programa, las funciones ofrecidas para ser transferidas en realidad tenían que ver con los diferentes aspectos que atiende una agencia regulatoria en materia ambiental (por ejemplo: regulación, implementación, monitoreo y aplicación de la ley), así como con diferentes temáticas ambientales (agua, bosques, pesca, áreas naturales protegidas, etc.). A partir de esto, se les ofreció a los gobiernos estatales un menú de contratos con los servicios a descentralizar al que ellos debían responder de acuerdo con sus prioridades dentro de tiempos limitados y el monto de los recursos requeridos. Los acuerdos finales, firmados en el 2002, así como los términos del contrato se alcanzaron a través de negociaciones con cada estado, mediante los llamados Programas estatales de descentralización (PED).

De forma esquemática, la problemática que enfrentó y sobre la que se quiso incidir a través del PDIA en sus orígenes era la siguiente (SEMARNAP 2000):

- . Los estados enfrentan varias limitaciones en cuanto a su capacidad técnica, administrativa y financiera para ejercer las nuevas funciones que son de su competencia de acuerdo con las reformas de 1996 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).
- . Las aportaciones y presupuestos de la Federación, estados y municipios para el sector del medio ambiente son reducidos, no sólo en relación con la problemática que atienden, sino en



comparación de la asignación presupuestal con respecto a otros sectores de la administración pública federal, estatal y local.

- La generación de recaudación local derivada de derechos ambientales se enfrenta a una regulación jurídica restrictiva y en gran medida centralista.

Debido a los elementos que conforman esta problemática, el programa ofrecía la transferencia de recursos de la Federación hacia los estados para que ejecutaran aquellos proyectos que implicaran el desarrollo o el incremento de la capacidad institucional para atender los diferentes aspectos de la problemática ambiental.

*Primera etapa del PDIA 2000–2001: fortalecimiento de las capacidades institucionales para adoptar los proyectos de descentralización*

De acuerdo con la problemática descrita anteriormente, el primer paso consistía en dotar (o fortalecer) a los estados con las capacidades institucionales necesarias para poder recibir las funciones derivadas de la descentralización, ya que en algunos estados la infraestructura ambiental (oficinas, personal, equipo), era prácticamente nula, y en otros era claramente insuficiente para hacer frente a todas las funciones que estaban a punto de absorber.

De esta manera, el PDIA 2000 ubicó los distintos rubros de transferencias en función de lo que se consideraban acciones prioritarias desde el punto de vista de la Federación. Con base en dichas prioridades se determinaba el monto del subsidio. Según su condición de prioridad alta, media o baja, los estados recibieron el 70%, el 60% o el 40% del costo del proyecto.<sup>4</sup> A continuación se enumeran los distintos proyectos apoyados.

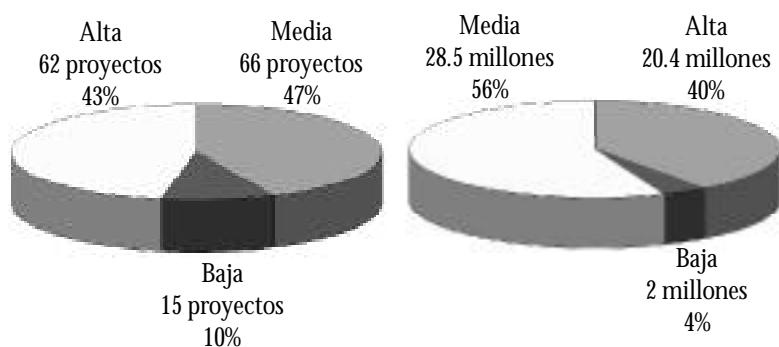
Acciones de prioridad alta: a) actualización de la ley estatal (homologación con la LGEEPA); b) plan de acción ambiental es-

tatal; c) mecanismos de financiamiento y d) inspección y vigilancia.

Acciones de prioridad media: a) ordenamientos ecológicos estatales; b) planes y programas; c) establecimiento de un registro de emisiones y transferencia de contaminantes (RETC); d) establecimiento de una Red estatal de coordinación intersectorial para el manejo ambiental de residuos (REMEXMAR); e) mapas de riesgo y sistemas de información.

Acciones de prioridad baja: a) órganos de participación ciudadana; b) órganos mixtos descentralizados (OMD) ambientales; c) fortalecimiento de la autoridad ambiental (en el 2000) o apoyo al fortalecimiento de la gestión ambiental municipal, en adquisición de equipo y capacitación (en el 2001); d) reglamentos estatales en materia ambiental (reglamentos locales en el año 2001 pasó a prioridad media). La distribución de los proyectos para el año 2000 se muestra en la gráfica 1.

GRÁFICA 1. DISTRIBUCIÓN POR PRIORIDADES DE PROYECTOS Y RECURSOS DEL PDIA 2000



Fuente: elaboración propia con datos de la DGFOIS.

Durante el año 2000, primero de operación del programa, participaron 27 estados. La mayoría de ellos se propuso establecer las condiciones esenciales para la operación del PDIA.

En el cuadro 2 podemos observar que proyectos fueron los más frecuentemente adoptados por los estados, así como su costo promedio. De esta manera podemos observar, por ejemplo, que el proyecto de prioridad alta más recurrido fue: órganos de vigilancia que fue adoptado por el 100 % de los Estados y su costo promedio fue de \$ 546,102 pesos.

Los proyectos de prioridad media cuentan con mayor financiamiento, lo cual nos habla de que las prioridades de la Federación pueden no coincidir necesariamente con las de los estados; o bien que en las entidades federativas, el desarrollo institucional ya había avanzado en los temas de los proyectos de prioridad alta o que dichos rubros eran en promedio más económicos.

Del total de acciones realizadas, 42% se relacionaban con equipamiento; 28% en estudios; 12% de las acciones fueron en capacitación y 18% en otros (en este último aspecto, hemos considerado las actividades de difusión, talleres, foros, reuniones, consejos de consulta, de gestión e información así como las reportadas como convenios y asistencia técnica).

Un punto de relevancia a considerar es la disposición a colaborar en el proceso de descentralización. Una medida de ese esfuerzo la da la voluntad de los estados de asignar fondos de su propio presupuesto para tal propósito.

Así, por cada peso invertido por la Federación, los estados aportaron, en promedio, \$0.68; el gobierno federal aportó 30.3 millones de pesos (60%) y el total de las aportaciones de los estados de 20.68 millones de pesos (40%).

En el año 2001 fueron 30 las entidades federativas participantes, y en este año el principal objetivo del programa consistió en dotar de la infraestructura necesaria a las entidades para que con-

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS Y COSTOS  
POR PRIORIDADES. PDIA 2000

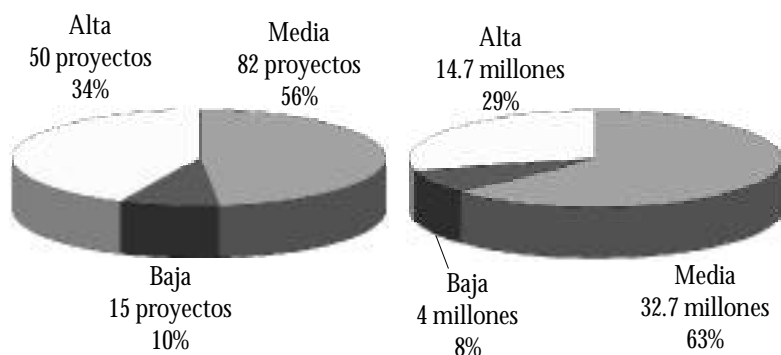
PROYECTOS Y PRIORIDADES	NÚMERO DE PROYECTOS	% DE ESTADOS CON TIPO DE PROYECTO	COSTO PROMEDIO
<i>Prioridad alta</i>			
Actualización de la ley ambiental	12	44%	\$ 154,322.62
Plan de acción	11	41%	\$ 93,818.18
Mecanismos financieros	12	44%	\$ 232,271.42
Órgano de vigilancia	27	100%	\$ 546,102.92
Evaluación y dictaminación de las MIA estatales	17	59%	\$ 283,766.27
			\$ 1,310,281.41
<i>Prioridad media</i>			
Ordenamientos ecológicos estatales	22	81%	\$ 573,963.83
Programas y proyectos	7	26%	\$ 216,428.57
RETC	15	56%	\$ 359,660.45
REMEXMAR	6	22%	\$ 180,066.06
Sistemas de información	16	59%	\$ 494,760.04
			\$ 1,824,878.95
<i>Prioridad baja</i>			
Reglamentos locales	7	26%	\$ 182,922.14
Órganos de participación ciudadana	2	7%	\$ 104,985.00
Órganos mixtos descentralizados	1	4%	\$ 128,750.00
Autoridad ambiental	5	19%	\$ 82,060.00
			\$ 498,717.14

taran con el equipo necesario para la prestación de los servicios a ser descentralizados por la Semarnat.

En el PDIA 2001 (gráfica 2), se conservaron las definiciones de prioridades para determinar el monto del subsidio, aunque se incluyeron nuevos rubros. Así, en los proyectos de prioridad alta, se integró el programa de fortalecimiento para la evaluación y dictaminación de manifestaciones de impacto ambiental de competencia estatal. Por su parte, en la prioridad media se incluyen los programas de manejo de áreas naturales protegidas y los reglamentos estatales en materia ambiental, que en el 2000 fueron prioridad baja.

Durante 2001 el gobierno federal aportó 33.2 millones de pesos al PDIA, y los estados 22.7 millones, para lograr un total de 55.9 millones. Es decir, que por cada peso invertido por la federación, los estados aportaron, en promedio, \$0.69 (cuadro 3).

GRÁFICA 2. DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS Y RECURSOS DEL PDIA 2000 POR PRIORIDADES



Fuente: elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT.

CUADRO 3: INVERSIÓN ESTATAL POR PESO INVERTIDO  
POR EL GOBIERNO FEDERAL

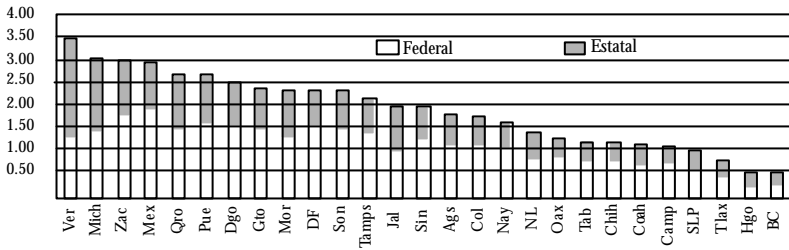
ESTADO	2000	2001	ESTADO	2000	2001
Veracruz	1.65	0.71	Sinaloa	0.56	0.50
Jalisco	1.07	0.43	Durango	0.56	0.65
Michoacán	0.97	0.73	Sonora	0.56	1.04
Tlaxcala	0.86	0.71	Tamaulipas	0.56	0.53
Hidalgo	0.80	0.72	Coahuila	0.55	0.59
Querétaro	0.79	0.61	Nayarit	0.54	0.58
Morelos	0.79	0.60	Chihuahua	0.53	0.61
Zacatecas	0.68	0.80	Colima	0.53	1.83
Puebla	0.64	0.51	Campeche	0.53	0.63
Nuevo León	0.63	0.64	Oaxaca	0.50	0.76
Guanajuato	0.60	0.60	Distrito Federal	0.49	0.77
San Luis Potosí	0.60	0.53	Baja California Sur	-	1.12
Baja California	0.59	-	Quintana Roo	-	0.71
México	0.59	0.67	Yucatán	-	0.64
Aguascalientes	0.58	0.57	Chiapas	-	0.61
Tabasco	0.56	0.52	Guerrero	-	0.55
		2000	2001		
	<i>Promedio</i>	0.68	0.69		

Fuente: elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT.

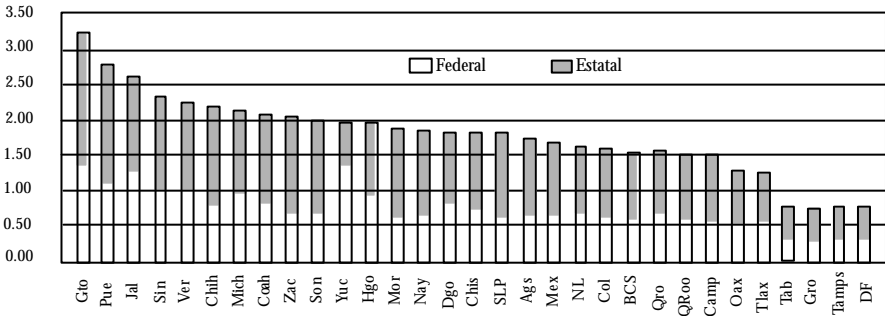
Un elemento de interés a analizar sobre la distribución de estos recursos es la participación del financiamiento del PDIA y la contrapartida puesta por los estados. Aquí existen dos puntos clave. Uno tiene que ver con el efecto de inducción o multiplicador, bajo el cual

cabría cuestionarse si los estados efectivamente hubieran comprometido recursos para el desarrollo de su capacidad de gestión ambiental en ausencia del PDIA. El segundo punto alude al efecto de corresponsabilidad donde el asunto del desarrollo propio no es una cuestión de dádivas, pues en la medida que los estados aportan recursos, sienten como propio, y por tanto cuidan mayormente, el desarrollo sus capacidades. Las gráficas 3 y 4, ilustran esta idea.

GRÁFICA 3. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL PDIA 2000  
POR ESTADO (EN MILLONES DE PESOS)



GRÁFICA 4. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL PDIA 2001  
POR ESTADO (EN MILLONES DE PESOS)



Fuente: misma que el cuadro anterior.

## PDIA 2002: EL INICIO DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

A pesar de las aparentes similitudes con los años anteriores, el PDIA 2002 fue concebido como un programa diferente tanto en su orientación como en su funcionamiento.

El PDIA 2002 tuvo como objetivo fundamental fortalecer capacidades, pero el énfasis estuvo puesto en aquellas que permitieran desarrollar rubros muy específicos, es decir, sólo para los proyectos de descentralización que cada estado decidió adoptar en su Programa Estatal de Descentralización (PED), y no para la capacidad institucional estatal en su conjunto, lo cual se debió haber cubierto durante las fases anteriores del PDIA.

En cuanto a su funcionamiento, el PDIA 2002 cambió las Reglas de Operación, tomando en cuenta la corrección de errores y el reforzamiento de aciertos observados en las Reglas de Operación 2000 y 2001. Muestra de dicho cambio fue la conformación de los PED, mediante los cuales ya no era la Federación la que determina las prioridades de los estados, sino que ahora son las propias entidades federativas las que deciden qué es prioritario para su entidad. En otros términos, la intención en esta nueva fase era la de aplicar el principio bajo el cual: «localmente se conocen mejor las necesidades locales». Así para el 2002, en el PDIA participaron las 23 entidades federativas incluidas en el cuadro 4.

Los servicios que se decidió que era posible descentralizar corresponden a las siguientes cinco materias, mismas que actualmente pertenecen a la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la SEMARNAT: 1) impacto ambiental; 2) administración de la zona federal marítimo terrestre; 3) administración de la vida silvestre; 4) administración forestal y de usos de suelo y 5) manejo integral de contaminantes.



CUADRO 4: ENTIDADES FEDERATIVAS PARTICIPANTES DEL PDIA 2002

---

Aguascalientes	Guanajuato	Sinaloa
Baja California Norte	Hidalgo	Sonora
Campeche	Jalisco	Tabasco
Coahuila	Morelos	Tamaulipas
Colima	Nayarit	Tlaxcala
Chihuahua	Puebla	Veracruz
Estado de México	Quintana Roo	Yucatán
Guerrero	San Luis Potosí	

---

La oferta de diez servicios susceptibles de ser descentralizados (seleccionado por los propios estados durante los talleres de capacitación ofrecidos por SEMARNAT), aparece en el cuadro 5.

En principio, los estados podían seleccionar la cantidad de servicios que desearan y creían que podían llevar a cabo. Los estados deberán notificar sobre su elección en sus respectivos PED. Una vez solicitados, la SEMARNAT decidiría qué proyectos serían subsidiados y cuáles no, basándose en su experiencia previa para llevar a cabo dichos servicios, junto con el monto total del subsidio destinado al programa. El monto total del subsidio aprobado para el PDIA 2002 fue de 34 millones de pesos. De los proyectos aprobados por la SEMARNAT los estados tendrían que cubrir entre el 5% y el 10% (en el caso de la Zona Federal Marítimo Terrestre) del costo del proyecto, o cualquier cantidad que exceda los dos millones de pesos que aporte la Federación.

## REFLEXIONES FINALES

Sin duda, la descentralización es un proceso de avance, no sólo para la democratización y modernización del país, sino tam-

CUADRO 5. SERVICIOS SUSCEPTIBLES DE SER DESCENTRALIZADOS

- 
1. Evaluación y Resolución del manifiesto de impacto ambiental, modalidad particular.
  2. Registro de unidades para la conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre (UMA).
  3. Aviso de modificación de registro para el establecimiento y operación de unidades para la conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre (UMA).
  4. Licencia de caza deportiva.
  5. Autorización para la importación y exportación de materiales y residuos peligrosos.
  6. Licencia ambiental única (LAU).
  7. Solicitud de permiso para el uso y aprovechamiento transitorio de una superficie de playa y/o Zona marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito natural de aguas marinas.
  8. Aviso de aprovechamiento de recursos forestales no maderables, con fines comerciales.
  9. Autorización, suspensión, anulación y notificación del cambio de utilización de terrenos forestales.
  10. Prevención, detección y combate de incendios forestales.
- 

Fuente: Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la SEMARNAT.

bién en términos de la eficiencia social, ya que permite que localmente se resuelvan los problemas otorgando a las autoridades en ese ámbito, mayor capacidad de decisión y responsabilidades.

Dados los dilemas discutidos en la primera parte del apartado sobre la descentralización en diferentes ámbitos (política, fiscal o administrativa), y los retos aún mayores que ésta presenta en materia ambiental, por la conocida naturaleza semipública de los bienes y servicios que se pretende regular, consideramos que la SEMARNAT ha demostrado cuidado y visión institucional al tomar con calma este proceso, primero, a través de desarrollar las capacidades institucionales locales; y segundo, al transferir las responsabilidades en forma consensuada con los estados, y de forma paulatina.

El Programa de desarrollo institucional ambiental (PDIA) nace con la finalidad de fortalecer las capacidades institucionales de los estados de la república, de manera que la prestación de servicios de distintos tipos relacionados con la problemática ambiental se puedan ejecutar con capacidad suficiente. El PDIA es, entonces, un programa que busca la descentralización de diversos servicios ambientales hacia las entidades federativas del país, previamente consolidada la capacidad institucional de los mismos. Hasta el momento, el PDIA ha sido consistente en fortalecer la capacidad institucional de los estados, lo cual ha aumentado considerablemente la probabilidad de llevar a cabo un proceso exitoso de descentralización.

Sin embargo, se debe soslayar que existen retos muy importantes que consisten en crear sinergias entre los ámbitos de gobierno federal y estatal para evitar externalidades negativas y deseconomías a escala, ya que en materia ambiental no se reconocen fronteras y los impactos sobre este tipo de bienes y servicios tienen influencia en diversos ámbitos geográficos. Por ello, es menester de los gobiernos federal y estatal analicen concienzudamente en qué casos conviene mantener una política centralizada sobre la regulación y vigilancia de un bien o servicio ambiental, y en qué casos es prudente su descentralización. En todo caso, dado lo vanguardista de este movimiento, sólo el tiempo y la evaluación minuciosa de la política pública juzgarán sus virtudes y los defectos para corregir el rumbo.

## NOTAS

1. Un bien público puro además de ser no excluyente es no-rival, esto implica que, el hecho de que una persona disfrute del bien en cuestión no disminuye la cantidad disponible de ese bien para otras personas. Un ejemplo de ello sería la luz del sol.
2. Las externalidades pueden ser negativas, como en el caso de la deforestación y la contaminación de cuencas, o positivas como en el caso de la recuperación de ecosistemas.
3. El Principio de Subsidiaridad es comprendido en tres funciones: a) La subsidiaridad estricta, que se concreta en que lo factible por una entidad menor no debe efectuarlo una mayor, por deber reservarse ésta para circunstancias de mayor amplitud y gravedad; b) La Supletoria, en virtud de la cual las agrupaciones mayores han de auxiliar a las menores, para un mejor desempeño y para aportar lo que no esté al alcance de estas últimas; c) La coordinadora, que asigna a los núcleos sociales mayores la planificación general de sectores más reducidos y la conciliación de las acciones respectivas, para evitar superposiciones o abandonos.
4. También existió un techo de aportación máxima en el costo por proyecto definido de acuerdo con la clasificación por tipo de proyectos en las reglas de operación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Azfar, Omar, Satu Kähkönen, Anthony Lanyi, Patrick Meagher y Diana Rutherford 1999. Decentralization, Governance and Public Services. The Impact of Institutional Arrangements: A Review of the Literature. Mimeo. IRIS Center, University of Maryland, College Park.
- Environmental Protection Agency EPA 2000. Focusing the EPA-State Relationship on Environmental Results: Transforming Environmental Protection for the 21st Century. EPA Region 3 Summary of

- the NAPA Report. Chapter 5, November, pp. 135-160. [www.epa.gov/reg30e/napa-summary.htm](http://www.epa.gov/reg30e/napa-summary.htm)
- Faguet, Jean-Paul 1997. Decentralization and Local Government Performance. Technical Consultation on Decentralization. FAO, Roma.
- Guevara Alejandro y Antonio Yúnez 2002. Informe de evaluación del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA 2002), mimeo. El Colegio de México A.C., México.
- 2001. Informe final de evaluación del Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA 2000-2001). El Colegio de México A.C., México. Mimeo.
- Osborne, David y Ted Gaebler 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Reading, Massachusetts.
- PNUD, Capacidad 21. *Caminos hacia la sustentabilidad, Descentralización, Sociedad Civil y Desarrollo Sustentable en México*. PNUD, Capacidad 21, México.
- Rodríguez, Victoria E. 1997. *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Westview Press, Boulder, CO.
- SEMARNAP 2000a. Fortalecimiento de la gestión ambiental estatal. SEMARNAP, México.
- 2000b, Documento de evaluación y control del PDIA 2000, SEMARNAT, México.
- SEMARNAT 2002. Programa de descentralización de la gestión ambiental. Reporte de avances. SEMARNAT, México.

# Situación y perspectivas de la descentralización de la gestión ambiental en México

*Claudia Rodríguez Solórzano*

## INTRODUCCIÓN

La descentralización de la gestión ambiental es un tema de vital importancia porque el manejo integrado de los recursos naturales y la sustentabilidad de México, dependen en buena medida de que este proceso adopte un enfoque de cuencas.<sup>1</sup> Introducir en la distribución de competencias esta perspectiva, es un reto adicional si se compara la descentralización de otros sectores que radica en la diferencia entre los límites político-administrativos y naturales de una cuenca. El carácter de bienes públicos de los bienes y servicios derivados del cuidado y conservación de la cuenca, y la interdependencia entre los recursos naturales de los estados que la conforman, requiere de alineación de prioridades y coordinación entre los estados que componen una cuenca.

Además de los retos mencionados, los críticos de la descentralización destacan que para el caso de los recursos naturales existen varios problemas que pueden limitar sus resultados. Entre ellos destacan la lógica de la carrera hacia abajo (*Race to the bottom*)<sup>2</sup> y la captura política de los gobiernos locales<sup>3</sup> (Koontz 2002, Lowry 2001).

Por otro lado, se encuentran los que apuestan a la descentralización basados meramente en sus ventajas, sin considerar los costos de transacción ni los dilemas prácticos. Las ventajas más sona-

das y los elementos de defensa y promoción de la descentralización son la posibilidad de tener una planeación de acuerdo con las condiciones particulares de cada lugar, mayor y mejor respuesta de las autoridades a las demandas sociales, mayor participación social y mayor eficiencia.

A continuación se presenta la experiencia mexicana en materia de descentralización ambiental, para que el lector pueda hacer un juicio sobre los retos y virtudes de este proceso, considerando que esta no es una política de beneficios seguros.

## REFLEXIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

Una de las realidades sobre el manejo ambiental es la dificultad de convertir las metas y las teorías ambientales en acciones efectivas. Existe una brecha entre las metas de política concebidas a un determinado nivel de gobierno, organismo internacional o incluso en la academia y su traducción en actividades específicas de manejo a otro nivel de gobierno. Traducir una política en resultados para el medio ambiente y la sociedad requiere recorrer un largo camino lleno de imprevistos y limitaciones humanas, financieras, técnicas y científicas. De tal modo, las políticas públicas no necesariamente se traducen en mejoramiento de las condiciones ambientales, a pesar de que teóricamente ese debe ser su resultado y que se lleve a cabo con la mejor intención.

La descentralización es un ejemplo de la brecha que generalmente existe entre la conceptualización y la aplicación de las políticas públicas, lo que no ha detenido a los gobiernos para incorporarla en sus planes y programas nacionales. Debido a que el término descentralización aparece en los programas de ajuste estructural, promovidos por los organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se ha generado un discurso global que eleva a la descentralización a un grado de política pública indispensable, de beneficios seguros.

Apoyadas por este discurso y en el reconocimiento social e internacional de los efectos negativos del exacerbado centralismo que han vivido muchos países, las provincias exigen mayor autonomía. Al mismo tiempo, la democratización de las naciones ha provocado que los gobiernos federales sean evaluados por los ciudadanos y que enfrenten demandas sociales así como costos políticos por su mal desempeño. Por ello, los gobiernos tienen que buscar soluciones que permitan aumentar su eficiencia, cumplir los compromisos internacionales que le exige la descentralización, mantener relaciones más sanas con los gobiernos locales fortalecidos y dar respuesta a los problemas o cuando menos, pasar la responsabilidad y el costo de no resolverlos a los gobiernos locales, que en muchos casos son de oposición.

La solución a estas demandas parece ser la descentralización por lo que los gobiernos federales han puesto su grano de arena para fortalecer el discurso que define a la descentralización como absolutamente necesaria para el desarrollo y una meta en sí misma, proceso que los países suelen iniciar sesgándose por el lado positivo y el beneficio político de corto plazo, sin considerar si se cuenta con las condiciones para que esta política pueda pasar de los beneficios conceptualizados a los resultados en beneficio de la sociedad y ambiente. La confianza, sin cuestionamientos, en los paradigmas como el que estamos analizando, puede conducir a situaciones contraproducentes y es por ello que este trabajo lo enfatiza.

Si bien la descentralización no es una panacea tampoco lo es el centralismo. La centralización es un esquema con problemas de legitimidad ante la sociedad, de sustentabilidad para las políticas públicas y generador de ineficiencias, además de un manejo ambiental inadecuado e insuficiente. Adicionalmente, los países de América Latina no cuentan con los recursos para tener un gobierno central tan poderoso que esté al tanto de todos los problemas ambientales y que pueda solucionarlos.



Así como las limitantes de la descentralización, las del manejo centralizado tampoco son argumentos suficientes para descalificarla como opción de manejo ambiental. No es una decisión entre blanco y negro. Algunos aspectos podrán manejarse mejor desde el ámbito local y otros desde el federal. Independientemente de ello, puede que el gobierno federal desarrolle mejor algunas funciones que teóricamente se llevan mejor a nivel local. Este será el caso cuando de un gobierno local limitado y una Federación con capacidad para atender la participación social y resolver los problemas.

Aquellos que están inmersos en procesos de descentralización deberán considerar que no se trata únicamente de una distribución de atribuciones entre los órdenes de gobierno. La descentralización es la construcción de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, en la cual cobran fuerza los grupos locales organizados, que no necesariamente persiguen fines sociales.

Asimismo, la descentralización significa una nueva división de autoridad, responsabilidad y poder, lo que da lugar a un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales. Para definirlo se necesita resolver varios asuntos prácticos, como son la combinación adecuada de cooperación y coerción entre el gobierno central y dichas entidades; atención a los problemas de capacidad de manejo en los estados; la rendición de cuentas de las autoridades locales y el entendimiento y el compromiso de los funcionarios locales con los objetivos nacionales.

En este punto deseamos traer a la reflexión la idea de que con la descentralización ambiental no se trata únicamente de acercar los servicios a los ciudadanos, como la salud, la educación o la seguridad pública, sectores donde la descentralización es necesaria para aumentar la eficiencia de la gestión pública. La descentralización ambiental asigna autoridad para decidir sobre los recursos naturales, que son el principal capital de los países de América Latina, fuente de riqueza y un botín potencial para mandatarios con bajo nivel de rendición de cuentas.

Ahora bien, una vez superada la discusión sobre descentralizar o no, los países se enfrentan con un problema mayor: ¿cómo descentralizar? Independientemente de la autonomía ganada por los estados para garantizar la armonía y desarrollo nacional, el gobierno central necesita tener cierto control sobre los estados, ya que existen objetivos nacionales y necesidades de manejo por cuenca, que deben lograrse a partir de la acción conjunta. Ante esto, las opciones son: establecer una relación cooperativa, una de coerción o una mezcla de ambas.

Por la peculiaridad del medio ambiente, donde los recursos no reconocen los límites político administrativos para su funcionamiento, es necesario que la Federación se coordine y simultáneamente coordine a su vez a una serie de estados. Todos aquellos que interactúen en una cuenca deberán tener políticas alineadas y congruentes. Eso puede ser una tarea sumamente complicada, por que cada estado tendrá incentivos diferentes, enfrentará condiciones socioeconómicas y políticas, tendrá sus propios grupos de poder y sus reacciones, preferencias y prioridades serán distintas.

La descentralización también debe ir acompañada de la participación reguladora de la Federación, ya que los gobiernos locales no son capaces de llegar a acuerdos con sus contrapartes cuando les causan costos ambientales. Esto requiere generar incentivos para que las provincias que causan efectos negativos cubran los costos sociales de sus acciones. La definición de estándares e incentivos; la supervisión de su cumplimiento; la aplicación de la ley y las sanciones deben ser imparciales y aplicadas por parte de una autoridad de nivel superior, en este caso la Federación.

Los gobiernos federales tienen una capacidad limitada para el monitoreo de las autoridades locales. Este es complejo y costoso. Son necesarios instrumentos creativos para evitar un desvío del comportamiento esperado. Para ello hay que determinar las actividades, decisiones o comportamiento que deberán ser evaluadas; contar con los procedimientos para almacenar y manejar la infor-

mación; definir criterios para la evaluación y establecer un tratamiento para los infractores. También deben buscarse las formas de no entrometerse en la función de los gobiernos estatales; de superar el costo político de hacer efectiva una sanción y denunciar públicamente a un estado infractor.

La Federación también debe trabajar para dar congruencia a las políticas públicas ambientales entre jurisdicciones. Independientemente de sus características socioeconómicas y políticas, los recursos naturales deben ser manejados uniformemente. Si bien la participación social y de gobiernos locales es importante, esta puede imponer costos al medio ambiente cuando no existe la coordinación entre los actores y no hay alineación de objetivos. Si tal cosa es complicada de obtenerse, se debe considerar si un manejo central puede tener una relación costo beneficio más favorable, aun considerando sus desventajas.

Cuando se habla de capacidad, los organismos centrales, encargados de transferir las funciones, piensan y abocan sus esfuerzos a mejorar la capacidad técnica y al entrenamiento básico del personal. No obstante, el problema es mayor. La organización que recibe la función requiere fortaleza, que también incluye capacidad para el reclutamiento y utilización del personal; reestructuración del trabajo y de las relaciones de autoridad, adaptándose a las nuevas responsabilidades; mejoramiento de los flujos de información y comunicación; descentralización y apertura de los procesos de toma de decisiones con los órdenes de gobierno inferiores y con la sociedad. También, es necesario alterar las reglas con que la organización toma decisiones y desarrolla actividades.

Independientemente de lograr una capacitación para que el personal pueda cumplir con las condiciones citadas en el párrafo anterior, si la organización no tiene nuevas reglas, los empleados no podrán seguir adelante y la descentralización se verá limitada. Por lo tanto, los gobiernos centrales deben atender el problema de las

capacidades desde un enfoque más amplio. Ofrecer recursos materiales, entrenamiento y educación básica no es suficiente. También se deben atender la cultura, el liderazgo y las normas informales del equipo.

Mantener el compromiso de los estados con los objetivos nacionales o minimizar sus resistencias, es una tarea constante. Para ello habrá que conseguir el entendimiento de los estados de las razones por las cuales se persigue y es deseable el objetivo nacional planteado. En caso de que se esté de acuerdo, se deberá alinear el nivel de prioridades locales y nacionales, lo cual es sumamente difícil y aunque se compartan prioridades, puede que no tengan la capacidad para cumplir o que la fuerza de los grupos de interés locales sea mayor a la capacidad de supervisión y de aplicación de sanciones del gobierno central.

Como se puede ver la descentralización no es tarea fácil. Además de sus principales críticas por los problemas de captura de los gobiernos locales, competencia por la inversión (en detrimento del medio ambiente), necesidad de manejo integrado de los recursos naturales, problemas intergubernamentales por efectos negativos entre estados, los gobiernos centrales enfrentan serios problemas para poner en marcha esta política. En general no se sabe cómo hacer sostenible la coerción ni cómo volver efectiva la cooperación entre niveles de gobierno; no se tienen recursos para proporcionar una capacidad que atienda asuntos culturales de liderazgo y cambio de instituciones; es difícil y costoso evaluar el desempeño de los gobiernos locales y hacer efectivo el castigo y resulta complejo coincidir en objetivos, prioridades y tener más fuerza que los grupos de interés local.<sup>4</sup>

México necesita un manejo ambiental intergubernamental, en el que tanto la Federación como el resto de los órdenes de gobierno se hagan responsables de aquello para lo cual, en términos reales y no teóricos, son más eficientes. La descentralización en México debe darse bajo el entendido de que se requiere un gran esfuerzo de

parte del gobierno central para asignar responsabilidades, crear acuerdo y entendimiento sobre las metas, alinear objetivos, asegurar recursos para el manejo a todos los niveles, crear las habilidades y capacidades necesarias entre los funcionarios públicos, crear sistemas de monitoreo y asegurar la rendición de cuentas.

## EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

La política de descentralización de la gestión ambiental en México la llevan a cabo los diferentes organismos que pertenecen al sector ambiental, los cuales siguen su propio proceso, que se presentan a continuación.

### *La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*

Hoy en día la política de descentralización de la gestión ambiental en México, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la coordina la Subsecretaría de gestión para la protección ambiental.

El proceso de descentralización que sigue la Semarnat tiene como visión estratégica la definición del proceso de manera coordinada con las autoridades ambientales estatales; la definición de atribuciones descentralizables con base en las demandas locales; el establecimiento de programas específicos de descentralización para cada entidad federativa; la descentralización de tramites certificados en ISO 9001:2000 de forma eficiente, eficaz y transparente (SEMARNAT 2003).

Sus objetivos son integrar los esfuerzos en materia ambiental con las autoridades ambientales locales, fortalecer la política ambiental local, mejorar las condiciones ambientales, contribuir al desarrollo sustentable del país bajo el principio: pensar globalmente, actuar localmente (SEMARNAT 2003).

Las razones en que se fundamenta el proceso de descentralización tienen que ver con la eficiencia que cabe atribuir a la gestión

ambiental descentralizada por la proximidad de los funcionarios públicos respecto a la localización de los problemas ambientales. Supone que los encargados tienen un mejor conocimiento de los problemas y de las soluciones posibles a los mismos. Asimismo, la SEMARNAT argumenta que su proceso de descentralización se fundamenta en el marco legal, financiamiento y fortalecimiento de capacidades.

Una premisa que ha sido importante en el proceso es la integración gradual de la gestión ambiental local, en donde se conjunta la demanda de las autoridades ambientales locales por bloques de gestión para llevar a cabo una descentralización ordenada con base en la secuencia y sucesión técnica de trámites.

Una de las críticas más comunes y fáciles de resolver es la relativa a la falta de capacidades locales. Para ello la SEMARNAT ha creado un Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA), que ha asignado recursos para fortalecer las capacidades, en lo referente a capacitación, equipamiento y consultoría.

El proceso sigue una secuencia, que inicia con la firma de un convenio marco con los estados interesados en la transferencia de funciones, quienes demandan a la Federación las funciones que les interesa obtener, relacionadas con áreas naturales, residuos peligrosos, contaminación atmosférica, equilibrio ecológico, zona federal marítimo terrestre y flora y fauna silvestres.<sup>5</sup> Lo siguiente es la incorporación de los estados al PDIA. Concluyendo éste la Federación se asegura de que el estado obtuvo las capacidades necesarias para hacerse cargo. Acto seguido se procede a la firma de un convenio específico de descentralización para cada entidad y se exige su certificación para la realización de las funciones demandadas; una vez cumplido este requisito se procede a la transferencia real de funciones.

Al mismo tiempo que se descentraliza por entidad federativa se busca el manejo ambiental por cuencas. En este marco se ha abierto la primera coordinación regional para la cuenca de México, que

incluye cuatro estados. Esta coordinación es una figura que realiza actividades de planeación, aunque gradualmente se le transferirán las funciones de gestión por parte de las delegaciones de la Semarnat. La descentralización, el manejo ambiental por medio de coordinaciones de cuenca son procesos inconclusos. Su evaluación requiere tiempo.

### *La Comisión Nacional del Agua*

La Comisión Nacional del Agua (CNA) es un organismo perteneciente al sector ambiental, independiente de sectores productivos, para garantizar su imparcialidad. Desde hace algunos años el gobierno federal impulsa una reforma del sector. Como parte de esto la CNA se transforma de una organización con énfasis en la construcción y operación directa de grandes obras, en una estructura principalmente normativa en materia de administración del agua y apoyo técnico especializado para que las autoridades locales ejecuten acciones de tipo operativo, construcción y operación de infraestructura estratégica (Dourojeanni, Joralev y Chávez 2002).

La reforma incluye una regionalización de la CNA por medio de la desconcentración de las tareas, funciones y facultades a su cargo en trece gerencias regionales, donde se atenderán todos los asuntos de competencia federal en el ámbito de sus respectivos territorios. Las oficinas centrales conservarán las funciones normativas y realizarán la planeación estratégica del sector hídrico e intervendrán en los proyectos de alcance interregional o en aquellos que por su complejidad rebasen el ámbito de las capacidades instaladas en las regiones.

A nivel estatal las gerencias estatales –dependientes de las gerencias regionales respectivas– trabajan en contacto directo con los usuarios, conocen a detalle los problemas locales y son enlaces con autoridades estatales y municipales así como con los representantes de los diferentes sectores de la sociedad. Aunque el gra-

do de consolidación técnica y administrativa entre las regiones es variable, paulatinamente, las gerencias regionales han ido incorporando las tareas, funciones y facultades que anteriormente eran realizadas desde el nivel central de la CNA.

La descentralización de la CNA se lleva a cabo mediante la transferencia de funciones, programas y recursos tradicionalmente ejercidos de manera centralizada pero que no involucren actos de autoridad, hacia los gobiernos estatales y municipales y los usuarios organizados. Como parte de ese proceso se transfiere de manera gradual la responsabilidad de construir y operar la infraestructura hidráulica. Destacan la transferencia de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento hacia los municipios, a principios de los años ochenta; el programa de transferencia de distritos de riego, en 1989 y la entrega al sector eléctrico de la operación de las presas con plantas hidroeléctricas (Dourojeanni, Jiralev y Chávez 2002).

Adicionalmente, se transfieren a los gobiernos estatales los programas de agua potable y saneamiento en zonas rurales, agua limpia, control de malezas acuáticas en cuerpos de agua y agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas, cuyos recursos federales son canalizados a los estados para ser ejercidos por sus gobiernos y organismos operadores. También en el orden estatal se han transferido los programas hidroagrícolas de rehabilitación y modernización de distritos de riego; desarrollo parcelario, uso eficiente del agua y la energía eléctrica y uso pleno de la infraestructura hidroagrícola, que se conjuntaron con los programas realizados por la Secretaría de Agricultura, cuyos recursos federales se destinan a fideicomisos, constituidos por los gobiernos estatales, para ser ejercidos por los usuarios directamente.

Se busca que las entidades federativas tomen muchas de las funciones que actualmente realiza la CNA y que ésta reduzca su presencia hasta convertirse en una oficina de trámite administrativo. Sus actividades sustantivas se desarrollarán en los niveles regional y central, para lo que se han promulgado leyes de agua en



las entidades federativas y creado comisiones estatales de agua, que deberán asumir responsabilidades que hoy están a cargo del organismo central. Actualmente operan los consejos de cuenca, cuya misión es facilitar la coordinación de las políticas y programas hidráulicos entre los tres niveles de gobierno. A partir de ellos se busca propiciar la concertación de objetivos, metas, estrategias, políticas, programas, proyectos y acciones entre la autoridad federal y grupos diversos de la sociedad.

Los consejos de cuenca tienen como objetivos generales lograr: el equilibrio entre oferta y demanda del agua en la cuenca para sus diversos usos; el saneamiento de las cuencas, acuíferos y cuerpos de agua para prevenir, detener o corregir su contaminación; la conservación, preservación y mejoramiento de los ecosistemas de las cuencas; el uso eficiente y sustentable del agua en todas las fases del ciclo hidrológico e impulsar una cultura del agua que considere a este elemento como un recurso vital y escaso, difundiendo su valor económico, social y ambiental, y alentando la participación de la sociedad en su cuidado y uso sustentable.

### *La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas*

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, CONANP, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales encargado de la administración de las áreas naturales protegidas (ANP) uno de los instrumentos básicos de la política de conservación de la biodiversidad. También es responsable de instrumentar los programas de desarrollo regional sustentable, no sólo en ANP, sino en otras regiones prioritarias para la conservación que no cuenten con un decreto de protección.<sup>6</sup>

Por su variedad de ecosistemas, por el número de especies de flora y fauna silvestres y por sus endemismos, a México se le cataloga como el cuarto país en megadiversidad biológica a nivel mundial. Por ello nuestro país tiene una enorme responsabilidad ante

la sociedad mexicana e internacional, de conservar estos tesoros biológicos que son las ANP (CONANP 2001).

La CONANP reconoce que las acciones necesarias para conservar la diversidad nacional no pueden ser únicamente responsabilidad del gobierno federal. Para ello trabaja en la determinación de áreas y responsabilidades que puedan transferirse a los otros niveles de gobierno. Busca la colaboración y consolidación de nexos efectivos de cooperación con las instituciones de investigación, con las ONG, con los grupos campesinos y de pobladores de las áreas y sus proximidades y con empresas. A la fecha, cuenta con sistemas estatales de áreas naturales protegidas (ANP), coadministra con estados y municipios.

La coadministración se refiere al proceso mediante el cual la CONANP y los gobiernos estatales, municipales o las organizaciones sociales, comparten la responsabilidad de las acciones que se desarrollan dentro de una ANP. Son condición necesaria para esta actividad contar con los programas de manejo, recursos financieros y humanos y convenio de colaboración, entre otros aspectos.

La CONANP reconoce la incapacidad federal para atender adecuadamente a todas las áreas naturales protegidas del país, así como la necesidad de conocimiento y de agentes de gestión locales que conozcan y sepan establecer los contactos con los actores determinantes en las áreas, que pueden tener cualquier tipo de propiedad, desde la ejidal, privada, estatal o federal. Esto hace más compleja la administración y la conservación. No obstante, la estrategia que persigue la CONANP es la de compartir la administración, pero no los actos de autoridad, reservados a la Federación. Al mismo tiempo, no se tiene planeado coadministrar las ANP estratégicas.

### *Comisión Nacional Forestal*

La CONAFOR, es un organismo descentralizado que tiene como objetivos desarrollar e impulsar actividades productivas, de conser-

vación y restauración en materia forestal. Se encarga de concertar metas nacionales, negociar financiamiento para el sector, supervisar, evaluar y dar seguimiento a programas de los estados, y de manera importante a la normatividad y regulación. Al mismo tiempo plantea que los estados sean responsables de la operación, concertación y responsabilidades forestales estatales y la Federación de vertebrar políticas y programas nacionales.

Así promueve la participación, tanto en financiamiento, como en el funcionamiento de programas forestales para cada estado.<sup>7</sup> Este año se está en pláticas con los sindicatos para transferir a todos los estados el personal que labora en lo relativo a incendios y el programa nacional de reforestación. Se tiene contemplado continuar con la transferencia de personal incorporados a los programas de suelos y sanidad. Para la transferencia de funciones y recursos la CONAFOR está cuidando que los estados cuenten con ley forestal estatal, fideicomiso, plan estatal forestal y estructura.

Además de los planes disímiles, con objetivos y tiempos diferentes, cada uno de los órganos mencionados ha establecido una regionalización territorial base distinta. Así mientras la SEMARNAT se basa en 16 cuencas hidrográficas-administrativas, la CNA maneja 13 y la CONAFOR utiliza una división territorial diferente al de las cuencas o regiones hidrológicas. Esta disparidad dificulta la coordinación entre los organismos responsables de la gestión de los recursos naturales.

## PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

México enfrenta el reto de manejar un país megadiverso, con territorios asilados, una población de más de noventa y siete millones de mexicanos con altos niveles de pobreza y un grado de educación de 7.6 años en promedio, en un territorio de casi de dos millones de km<sup>2</sup>. Estas condiciones impulsan al país hacia la descentralización.<sup>8,9</sup>

A la fecha la capacidad del gobierno federal está limitada para atender los grandes y complejos problemas nacionales. Aumentar esa capacidad sería recomendable, pero hasta cierto punto, puesto que no se cuenta con los recursos ni con las capacidades institucionales para que el Estado se encargue de la normatividad, diseñe y ponga en marcha la política, regule y aplique la ley en todo el territorio nacional. Por otra parte, aun cuando esto fuera posible, no sería eficiente que la Federación se encargue de todo. Es necesario desarrollar políticas particulares para cada sitio y no homogéneas para todo el país. Además existen ventajas si los actores locales participan, por la legitimidad, la aceptación de las políticas, menores costos y facilidad de información.

En México, independientemente de la descentralización, debemos lograr una mayor integración del sector ambiental, aspecto necesario para que la descentralización pueda rendir frutos. Hoy la descentralización ambiental sigue diferentes patrones, de acuerdo con el área que la esté desarrollando. Hay un abanico de alternativas, que van desde la desconcentración a gerencias regionales de cuenca de la CNA y coordinaciones regionales de cuenca de la SEMARNAT; la descentralización de la CNA hacia los estados y los municipios; la descentralización por convenio y por demanda a los estados de la SEMARNAT, la coadministración de la CONANP y la transferencia de personal encargado de diversos programas forestales de la CONAFOR. Estos procesos se están dando simultáneamente, más no conjuntamente.

Vale también mencionar que la gravedad de la ineficacia del sistema judicial mexicano deja las puertas abiertas para que las autoridades locales abusen con los resultados de la descentralización. De darse el caso, el daño será irreversible porque en México, la situación actual del sistema político nos ofrece pocas posibilidades de que la Federación recupere atribuciones.

De tal modo, México debe comenzar por integrar su política ambiental, los incentivos para los encargados de la política am-

biental y, de manera muy importante, mejorar su sistema de control y aplicación de la ley para que los agentes incorporen en la toma de decisiones los costos sociales de su conducta.

Consideramos que la Federación debe conservar suficiente poder y no erosionarlo por completo asignando todas sus atribuciones a otros niveles de gobierno. Su papel es poner orden, establecer normas y sobre todo, ejercer autoridad para sancionar a quienes violen la normatividad. Adicionalmente, se propone que la Federación le de mayor participación a la sociedad, para que se conviertan en los controladores del comportamiento de los demás. El gobierno, aun el municipal, no tiene la capacidad de vigilar a todos los infractores. Los individuos están en mejor condiciones para hacerlo, pero debe contar con los mecanismos y con la certeza de que servirá de algo su denuncia.

La participación social es otro asunto en el que México debe trabajar. La democracia y el voto abren la puerta para que la gente sancione a los gobernantes ante un mal desempeño. No obstante, la sociedad tiene otras prioridades y define su voto de acuerdo con ellas. Socialmente, resulta más urgente atender los asuntos relacionados con el empleo, la educación, la salud, es decir, con su bienestar inmediato. Las condiciones de pobreza de buena parte de la población obligan a tomar decisiones y apoyar, conciente o inconcientemente, otras que afectan al medio ambiente. En México, tanto en la Federación como en los estados y a nivel individual guarda prominencia el desarrollo sobre el medio ambiente, sin comprender todavía que uno depende del otro.

Dadas estas condiciones, y la baja rendición de cuentas de los gobiernos locales, es más factible que los grupos de interés local puedan dirigir la política ambiental en su favor, utilizando desde la corrupción hasta el chantaje. Aunque esto puede ocurrir también con la Federación, resulta menos probable dada la diversidad de actores con que interactúa y su interés nacional, más que local. Esta posibilidad podría prevenirse si lo ambiental fuera prioridad

para la sociedad y si tuviera los mecanismos para controlar un desvío de la política sectorial. Como no es el caso, consideramos que se tiene que mejorar este aspecto antes de dejar los recursos naturales en manos de grupos locales muy reducidos.

Para que la descentralización sea exitosa, México requiere integrar su política ambiental, mejorar las condiciones económicas de la sociedad, aumentar la conciencia y la educación ambiental, mejorar su sistema jurídico, proveer a la sociedad de mecanismos para controlar a sus gobernantes en el manejo ambiental, así como para que la sociedad se autoregule y garantice el comportamiento de acuerdo con las normas.

Se reconoce que algunos de estos cambios no dependen del sector ambiental y que tomarán años, mismos que el medio ambiente no puede esperar. Se propone que la Federación empiece por unificar la política ambiental, alinear los incentivos y los objetivos a nivel federal y se fortalezcan los programas de educación ambiental. Se debe trabajar por crear estándares y normas de conducta, mecanismos de cooperación, coordinación y sanción creíbles para los infractores.

## CONCLUSIONES

Centralismo o descentralización no son condiciones por las que se deba optar. Para conseguir un gobierno funcional y eficiente, se requiere establecer un balance apropiado entre las dos opciones. No todas las funciones deben o pueden ser manejadas ni decididas por los gobiernos de los estados. Aun cuando los gobiernos descentralicen responsabilidades, comúnmente retienen un papel importante para la definición de políticas y la supervisión de las mismas.

Los gobiernos centrales deben mantener las condiciones de autoridad para permitir a los estados y a los grupos sociales tomar ciertas responsabilidades. Los organismos centrales, por lo regular, tienen una participación importante promoviendo la descentraliza-

ción, basándose en políticas nacionales apropiadas y efectivas y fortaleciendo las capacidades de las instituciones locales para que puedan asumir nuevas y mayores responsabilidades. El éxito de la descentralización depende en buena parte del entrenamiento y capacidad de ambos niveles de gobierno (*Decentralization Net*).

México tiene una gran tarea pendiente para evitar la marginación del sector ambiental de la política económica. Es necesario que el sector adquiera un papel dinámico en el proceso de elaboración de políticas públicas a fin de que la política ambiental tenga efectos transversales en los sectores económicos y evite que sea confinada a funciones específicas.

## NOTAS

1. Lo expresado en este documento es responsabilidad de la autora y no representa la visión del Instituto Nacional de Ecología.
2. La lógica de la carrera hacia abajo explica que los gobiernos locales tienen un fuerte interés en impulsar el desarrollo económico de su provincia, a costa del medio ambiente, y a través de ello conseguir beneficios políticos que son directos e inmediatos. Por el contrario los beneficios ambientales son difusos en el tiempo y entre los agentes
3. La captura política de los gobiernos locales por la industria es algo común. Los industriales son un grupo que puede amenazar a los gobiernos locales de retirar sus inversiones ante fuertes regulaciones o costos, ocasionando desempleo y crisis económicas. En el nivel nacional la amenazas es menos creíble y el impacto del cierre de industrias es relativamente menor al impacto local.
4. Donde se aplica el principio de la descentralización y por estar más cerca del problema los grupos de poder son más efectivos. Estos son más influyentes que las autoridades centrales, ya que estas carecen de mecanismos para hacer efectiva la supervisión

- y los castigos. Mientras que los grupos de poder tienen información y sus amenazas si son creíbles.
5. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación* 25 de febrero 2003.
  6. Agradezco la colaboración del biólogo Alberto Elton por su ayuda e información proporcionada.
  7. Agradezco la colaboración del Dr. Mauricio Limón y al Lic. Pedro del Castillo por su ayuda y la información proporcionada sobre el proceso de descentralización de la CONAFOR.
  8. Al año 2000 México tenía una población total de 97,483,412. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
  9. México cuenta con una extensión total de 1,964,375 km<sup>2</sup>, con 1,959,248 km<sup>2</sup> continentales y 5,127 km<sup>2</sup> insulares.

## BIBLIOGRAFÍA

- Blanco Mendoza, Herminio. 1994. *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*. FCE, México.
- Comisión Nacional del Agua 2001. *Programa Nacional Hidráulico, 2001-2006*. México. Disponible en [www.cna.gob.mx](http://www.cna.gob.mx).
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2001. *Programa de Trabajo, 2001-2006*. [www.conanp.gob.mx](http://www.conanp.gob.mx)
- Comisión Nacional de Población (CONAPO) 2002. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)
- Decentralization Net. <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Different.htm>.
- Dourojeanni, Axel 2002. Políticas públicas para el desarrollo sustentable: La Gestión Integrada de Cuencas, ONU-CEPAL Referencia LC/R. 1399. Comisión Nacional del Agua, México, Unidad de Programas Rurales y Participación Social, Coordinación de Consejos de Cuenca.
- Dourojeanni Axel y Andrei Jouralev 2002. *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*. CEPAL, Chile.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).



- Koontz, M. Tomas 2002. *Federalisms in the Forest, National versus State Natural Resource Policy*. EE.UU.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente 2003. *Diario Oficial de la Federación* 25 de febrero. Secretaría de Gobernación, México.
- Lowry, Kem 2001. *Descentralized Coastal Management*. Proyek Pesisir, Yakarta.
- Sánchez Roberto 2002. Sustentabilidad urbana, descentralización y gestión local. En: Leff, Enrique, Exequiel Ezcurra, Irene Pisanty y Patricia Romero (compiladores). *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*. SEMARNAT, INE, UAM, ONU, PNUMA.
- SEMARNAT 2003. La política de descentralización de la gestión ambiental en México. [tramites.semarnat.gob.mx/html/gestion/Pres1](http://tramites.semarnat.gob.mx/html/gestion/Pres1). Acceso: 18 de febrero 2003.
- SRE 1979. Acciones y política en materia ambiental. Grupo Interdisciplinario de Asuntos Internacionales del Medio Ambiente, México.
- Stoner, Brenda, David Weiss y Greg Lindsey 1994. *Intergovernmental approaches to watershed management*. Council of Planning Librarians, EE.UU.

# Sobre los autores

MARÍA DEL CARMEN PARDO. Doctora en historia por la Universidad Iberoamericana. Estudios de doctorado en la Universidad de París II. Licenciada en ciencias políticas y administración pública por la UNAM. Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México desde 1981. Autora del primer plan de estudios de la licenciatura en Administración pública de esa institución. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II; miembro de Número del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Directora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México desde enero de 2003. Autora del libro *La modernización administrativa en México: 1994-1990*, (Colegio de México, INAP 1991) y coordinadora de los libros *Teoría y práctica de la administración pública en México: lecturas básicas* (INAP 1992) y *Federalización e innovación educativa en México* (El Colegio de México 1999). También ha publicado artículos sobre la función pública, la profesionalización y el servicio civil, los programas de reforma, los procesos descentralizadores, la evaluación de la gestión pública, en revistas especializadas de México y el extranjero. Ha sido consultora para organismos internacionales como la ONU y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

ALLISON M. ROWLAND. Durante los últimos seis años se ha desempeñado como profesora-investigadora de la División de Administración Pública

del CIDE, donde se concentra en asuntos de gobierno municipal, descentralización, federalismo, planeación urbana y seguridad pública local. Ha publicado numerosos artículos, capítulos de libros y documentos de trabajo sobre estos temas y ha brindado apoyo profesional a una amplia variedad de organismos y gobiernos nacionales e internacionales. Recibió su BA en Ciencia Política de Yale University y su Maestría y Doctorado en Políticas, Planeación y Desarrollo de la University of Southern California.

CÉSAR VELÁZQUEZ GUADARRAMA. Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago. Sus áreas de especialidad son: economía del sector público y economía política. Actualmente está realizando una investigación sobre finanzas públicas municipales con apoyo del CONACYT. Cursó la maestría en economía en El Colegio de México y la licenciatura en ciencias políticas y administración pública en la UIA. Actualmente se desempeña como Investigador de tiempo completo en el departamento de economía de la Universidad Iberoamericana. También ha impartido cursos en El Colegio de México y en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y ha participado en proyectos del Banco Mundial.

CLAUDIA ALEJANDRA SANTIZO RODALL. Doctorado en Políticas Públicas en la Universidad de Birmingham, Inglaterra. Se graduó de la maestría en administración pública en la Universidad de Colorado, en Denver, y de la licenciatura en administración pública en El Colegio de México. Fue profesora-investigadora en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, hasta 1998. Su enfoque se centra en la aplicación de las teorías de redes de política y de implementación en el análisis de resultados de políticas gubernamentales, particularmente las dirigidas a la educación básica y superior. Actualmente realiza investigación para el Instituto de Educación de Aguascalientes.

JAVIER BONILLA CASTAÑEDA. Es economista del ITAM y MBA por la Universidad de California en Los Ángeles. Ha sido asesor del secretario de Hacienda y Crédito Público, director general de Asuntos Internacionales en la Secretaría de Agricultura y Subsecretario de Planeación en la Secretaría de Salud, donde estuvo encargado de la descentralización del sector. Posterior a su desempeño como servidor público ha sido consultor de gobierno y sector privado en la empresa Quántica Consultores de la que es socio director. Es editorialista del periódico El Economista ha sido también profesor de microeconomía en el ITAM.

ALEJANDRO GUEVARA SANGINÉS. Es Investigador nacional, Nivel I, doctor en economía por la Universidad autónoma de Madrid. Posee una maestría en Políticas Públicas y una en desarrollo económico por las Universidades de California en Berkeley y de East Anglia en Norwich, Inglaterra. Obtuvo su licenciatura en economía en el ITAM. Actualmente labora como profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Iberoamericana donde es Coordinador del Programa de Investigación en Desarrollo Sustentable. Además de la UIA, su labor docente y de investigación se ha desarrollado en el COLMEX, en el CIDE, en el ITAM y en la Universidad de California. Ha sido consultor en temas de política pública en los ámbitos de la política social y ambiental para la SEMARNAT, la PROFEPA, el INE, el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Fundación México-EE.UU. para la Ciencia. En 1999 obtuvo el segundo lugar del Premio Nacional de Administración Pública por su trabajo sobre Pobreza y medio Ambiente. Tiene en su haber más de una quincena de publicaciones relacionadas con temas de pobreza y desarrollo económico sustentable en México, España, Estados Unidos y Gran Bretaña.

CLAUDIA RODRÍGUEZ SOLÓRZANO. Es licenciada en economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, maestra en políticas públicas por la Universidad de Chicago. Actualmente trabaja como subdirectora de aspectos socioeconómicos en la Dirección de cuencas hídricas del INE, don-

de coordina los análisis de tipo económico, político y organizacional, los cuales se integran con estudios biofísicos para ofrecer resultados integrales tanto en el diagnóstico como en las propuestas de solución a problemas ambientales. Asimismo, bajo un enfoque multidisciplinario coordina el proyecto de investigación, llevado a cabo por el INE, sobre la descentralización ambiental.



*La descentralización en México:  
experiencias y reflexiones  
para orientar la gestión ambiental*  
de Claudia Rodríguez Solórzano (compiladora)  
se terminó de imprimir durante  
el mes de noviembre de 2003  
en los talleres de la empresa  
Jiménez Editores e Impresores, S.A. de C.V.  
en la Ciudad de México,  
conforme los términos de referencia  
de la invitación restringida INE-IR-023-2003.

Se tiraron 1,000 ejemplares