

LÍMITES CULTURALES INFRANQUEABLES DEL FEDERALISMO MEXICANO: EVIDENCIAS DESDE EL FEDERALISMO SUBSIDIARIO

Alejandro Aguilar Miranda¹

Joel Mendoza Ruiz²

INTRODUCCIÓN

Tendencias del Gobierno y de la Administración Pública es un libro que pretende poner en perspectiva algunos de los principales nudos problemáticos, teóricos y empíricos de la administración pública mexicana. El propósito del presente capítulo es ofrecer un panorama, no exhaustivo, pero sí ilustrativo de los principales acontecimientos que vienen perfilando este sector, así como de las tendencias que van resultando de su muy cambiante contexto.

Para contribuir con el propósito este capítulo se propone analizar el marco del federalismo y las relaciones intergubernamentales, cuyo desarrollo y configuración han dado sentido y contenido al gobierno y a la Administración Pública en México. Resalta la tensión entre la tradición y la modernidad federalista, a partir de considerar que el funcionamiento de la federación mexicana (específicamente en el diseño e implementación de las políticas públicas) requiere altas dosis de interlocución, entendimiento y coordinación entre sus componentes.

En lo intelectual, trasciende el estudio enfáticamente jurídico del federalismo, concentrado en la distribución competencial, para enfocarse en el análisis del federalismo como de hecho opera, así como de su compleja red de intercambios entre los diferentes ámbitos de gobierno. El federalismo subsidiario es la categoría de referencia que guía el estudio y sus conclusiones.

¹ Doctor en Ciencias y Profesor de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Asociado al Instituto Nacional de Administración Pública. Contacto: aaguilar@colpos.mx

² Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en administración pública. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente, es profesor investigador adscrito al Centro UAEM Zumpango, de la Universidad Autónoma del Estado de México. Contacto: jmendoza66@ymail.com

El texto en sus dos apartados iniciales problematiza la suerte que ha corrido el federalismo mexicano a través de su historia; esta nota del tiempo permite entender por qué, aunque la retórica lo sacralice, hemos permitido y hasta alentado formas contrarias de factura centralizada. Posteriormente, se delinea la categoría de federalismo subsidiario, al tiempo que se ofrece el diseño de escalas de evaluación y modelos de desarrollo institucional. En la idea de mostrar la viabilidad del dispositivo de análisis se consigna información de diferentes casos ilustrativos a través de cuatro sectores: ingresos gubernamentales; gasto descentralizado para servicios públicos; políticas distributivas; y políticas redistributivas.

NOTA HISTÓRICA DEL FEDERALISMO MEXICANO

En los estados federales hay, por lo menos, dos ámbitos administrativos: el del orden federal y el correspondiente a los elementos fundantes. En sus inicios, la Constitución Mexicana de 1824 así lo reconoció. En la Constitución de 1917 se incluyó a los municipios y en 1996 al Distrito Federal (en 2016 se convirtió en la entidad federativa 32). Hoy se contabilizan los gobiernos de 32 entidades federativas, 2,440 municipios y el Distrito Federal. La magnitud de este conjunto habla de la complejidad para operar programas y políticas fincadas en relaciones intergubernamentales racionales y democráticas, teniendo como horizonte histórico el centralismo.

La historia decimonónica del federalismo mexicano registra diversos episodios signados por una intensa lucha contra el centralismo. De hecho, el nacimiento de la vida independiente se alcanza con el incipiente episodio del Imperio de Iturbide (1821-1824). Se pueden identificar cinco etapas³ del siglo XIX, las cuales marcaron ese vaivén, a saber, sucintamente:

La primera etapa abarcó 1824-1835. Definió algunas líneas características y muy diferentes al antecedente colonial como la autonomía de las entidades. Su discurso claramente federalista estimuló la confianza que era el sistema ideal para atender tan vasto territorio y con tanta pluralidad cultural.

³ Chanes (2017) identifica cinco etapas del federalismo generadas en el siglo XIX, considerando que la quinta y última se definió con la Constitución de 1857. Sin embargo, habrían de ocurrir otros eventos, igualmente significativos, que bien permiten ilustrar el vaivén (federalismo-centralismo) en el cual se ha movido el régimen mexicano.

La segunda etapa constó de 1835-1846. Fue marcada por el impulso del entonces presidente Antonio López de Santa Anna hacia el Estado Unitario, además de la proclividad secesionista de algunos territorios de la nación. En esta etapa ante la insuficiente atención que podía brindar el centralismo institucionalizado, el costo fue la pérdida de los territorios de Nuevo México, Arizona y la Alta California.

La tercera etapa fue de 1846-1853. Se restableció el pacto federal, aunque no logró resultados consecuentes ante la intervención estadounidense en México. La cuarta etapa abarcó 1853-1857. Regresa el presidente López de Santa Anna a gobernar con poderes extraordinarios, en una auténtica dictadura que somete al federalismo de nueva cuenta. Esta etapa fenece con la Revolución de Ayutla y con la Constitución liberal de 1857. La quinta etapa se dio a partir de 1857. Con la expedición de la Constitución de 1857 se reafirmó el proyecto federalista que solo episódicamente volvería a ser cuestionado en ocasión del Segundo Imperio.

El siglo XIX fue realmente de enfrentamiento ideológico entre los conservadores, quienes pugnaban por restablecer el orden fundado en los privilegios de las élites, y los liberales quienes confiaban en que el arreglo federalista era el sistema más conveniente para terminar con el legado colonial y autoritario. El saldo de ese siglo fue poco alentador para el federalismo; en realidad fue más epopeya que realización.

En la historia del federalismo mexicano habrán de obviarse dos episodios: la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1911) y el movimiento armado de la Revolución Mexicana que, por antonomasia, son contrarios a su naturaleza. Sin embargo, el siglo XX le reservaría diversos episodios que fueron marcando su carácter y sustancia.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CENTRALISMO

Una vez que se enfriaron los ánimos de la lucha armada (1910-1920), México inició un periodo de reconstitución del nuevo Estado, pero el déficit de instituciones políticas mantenía el poder disperso y congestionados los canales formales para acceder a él, por eso la violencia era método recurrente en su búsqueda. La solución fue adquiriendo forma de concentración del poder en la persona del presidente. El presidencialismo se caracterizó por concentrar

en el presidente de la República facultades metaconstitucionales (Carpizo, 2004) que, en adición a las formales, resultaron en una máquina de poder al margen de las instituciones y del federalismo.

Para Daniel Cosío Villegas (1972) los pilares del sistema político mexicano emanado de la Revolución fueron una institución presidencial fuerte, con facultades formales e informales que le permitieron el control de la clase política y un partido político, cuyo control de sus militantes ejercía a partir de especular con sus carreras políticas. Así, la distribución del poder político, propia de los estados federales, sucumbió una vez más.

Otro de los causantes del centralismo y agobiantes del federalismo mexicano se encuentra en la etapa desarrollista del Estado. Con el propósito de contener el conflicto social y de afianzar las riendas del sistema político, el Estado se definió como el garante del bienestar colectivo, opacando la fuerza del mercado y mermando la energía social.

Por consenso, omisión o imposición, muy pronto el gobierno del Estado generó compulsiva y copiosamente instancias y funciones para atender su tarea desarrollista. Desplegó políticas de asistencia, educativas, de salud y vivienda, con la finalidad de cohesionar y proteger al colectivo; diseñó e impulsó estrategias de estímulo fiscal, así como instrumentos financieros y créditos blandos para robustecer el nacionalismo empresarial; propició condiciones para la creación y expansión industrial; integró una atractiva cartera de subsidios para menesterosos; arbitró conflictos de diversa índole desde los laborales hasta los sociales y políticos.

Con tan vastas obligaciones asumidas por el gobierno para afianzarse como rector en la producción y redistribución de la riqueza y en el control social y político, los sectores social y privado (y los poderes públicos de su periferia) vivieron un amplio periodo de confort, aunque, simultáneamente, menguaron sus capacidades y creatividad para la reproducción social independiente.

Este escenario solo podía sostenerse con una mezcla peculiar de mando, control y cierto consenso, fórmula con la cual empresarios, ciudadanos, organizaciones sociales, sindicatos y, específicamente, gobiernos estatales y municipales, instituciones judiciales y legislaturas locales cedieron facultades y poderes a favor de un gobierno de Estado monocéntrico. Es la historia del centralismo gubernamental y administrativo que dejó su impronta en el federalismo mexicano de buena parte del siglo XX.

Parte de la dinámica centrípeta se basó en las nociones "Nación" y "Revolución". Por ellas fue que el Estado desarrollador justificó el intervencionismo y supremacía gubernamental; el centro operó como una fuerza para conjurar los peligros de la "contrarrevolución" y el "subdesarrollo". Por eso era justificable la concentración de poder y la cancelación de iniciativas locales, que bien podrían esconder cacicazgos y desafecciones.

Los excesos del desarrollismo terminaron por agotar el credo centralista en cuanto se conjuntaron las circunstancias para mostrar sus más adversos efectos, así, sobrevinieron crisis de índole fiscal, social y política que dejaron ver los límites del otrora gobierno poderoso. En la revisión intelectual de la etapa crítica predominaron dos explicaciones.

En la primera se adjudicaba el problema a los excesos en la demanda de bienes y servicios hacia el gobierno. En la segunda predominaba un diagnóstico severo sobre las insuficientes capacidades gubernamentales para atender la expectativa social que se había nutrido por décadas. En cualquier caso, quedaba claro que el modelo de desarrollo había llegado a su límite y era necesario replantearlo.

De acuerdo con Aguilar (1982) fueron dos las líneas de respuesta a la crisis. La primera fue de corte conservador, misma que se centró en la reducción de la demanda para aligerar la carga de los compromisos contraídos por el gobierno. La segunda postuló como alternativa ensanchar y mejorar las capacidades gubernamentales. La primera era armónica con el enfoque de libre mercado y la disminución del Estado; la segunda se vio escéptica del mercado como terapia suficiente, en favor de la reactivación de la política.

Huelga decir que la década de los ochentas se caracterizó por instrumentar la primera alternativa —la conservadora—, la cual omitió el reajuste político que implicaba replantear la distribución del poder, sumando a los diversos actores públicos, privados y sociales. Es en esa eventual suma de recursos, capacidades e instituciones, así como de la redefinición de relaciones, que se entiende la reactivación de la política.

No es osado establecer como premisa básica de cambio y progreso la reactivación de la política que es, en el interés de este trabajo, la reactivación del federalismo, o dicho de mejor manera, la orientación subsidiaria del federalismo. Por ello, resulta conveniente indicar que la reactivación y subsidiaridad del federalismo no significa su reedición retórica, sino su operación real y

efectiva. En ese sentido, es pertinente considerar las diferencias y conexiones entre las categorías del binomio federalismo y las relaciones intergubernamentales, así como los retos factuales que enfrentan estas asignaturas.

EL FEDERALISMO SUBSIDIARIO

El Federalismo Subsidiario como fórmula descentralizadora derivada del Principio de Subsidiariedad, es un federalismo orientado a la ciudadanía. Según Ronald L. Watts (2006) el Federalismo Subsidiario constituye la quinta razón de la vigencia federal en el mundo. Los autores de tradición católica construyeron el *Principio de Subsidiariedad* sobre cuatro elementos obligados.

El sentido de conciencia social impulsa el fortalecimiento de una pirámide social simbiótica con funciones equilibradas para cada nivel, todas ellas orientadas hacia la realización del ser humano. La consigna de delimitación competencial se basa en la restricción operativa de las sociedades más complejas de la pirámide. Como contraparte, un genuino derecho social es que las sociedades más simples asuman con eficiencia sus funciones, o bien, las sociedades más complejas las suplan limitadamente a manera de *subsidium*.

La línea de exactitud de aplicación consiste en valorar las capacidades subsidiarias para determinar escrupulosamente autonomía o *subsidium*. El contenido subsidiario surgió de la sistematización intelectual de aportaciones hechas a lo largo de 2 mil 300 años de nuestra historia. Pese a ello, la subsidiariedad muestra un problema de comprensión. Su exposición suele ser superficial y desarticulada.

Como ejemplo de lo anterior, en la etapa contemporánea la Unión Europea ha tomado al *Principio de Subsidiariedad* como patrón jurídico del proceso legislativo comunitario. El sentido de conciencia social no ha sido pleno, la subsidiariedad no ha sido difundida y aplicada en asuntos más allá de lo económico, ni tampoco ha existido un fomento efectivo a la participación social voluntaria y profesional.

La consigna de delimitación competencial y su contraparte de derecho social han sido afectadas por la centralización especulativa de competencias. La línea de exactitud de aplicación no ha contado con la información, objetividad y debate suficiente en la colaboración legislativa de las regiones. Todo ello se atribuye a la inexistencia de una cultura de la subsidiariedad, el manejo

estrictamente jurídico se interpone como límite político infranqueable para la precisión subsidiaria.

Al evaluar la posible recomposición de los sistemas federales latinoamericanos la situación encontrada es más dramática. Su cultura centralista ha sido justificada a través de un nacionalismo con un solo sentido estratégico y operativo: del centro a la periferia. En plena correspondencia, los órdenes de gobierno estatales y municipales no han intentado reivindicar el ejercicio de sus propias responsabilidades, se han aletargado en la inercia de jerarquía. En el nivel de mayor interés subsidiario, las organizaciones sociales han carecido de la confianza de sus gobiernos y de sí mismas para asumir funciones públicas.

En ese sentido, este texto propone como misión del *Federalismo Subsidiario* definir pautas de medición e inducir tareas inminentes para reivindicar los sistemas federales latinoamericanos. En ambos casos, el énfasis necesario es la formación de recursos humanos de los gobiernos estatales y municipales. El caso de estudio hasta el momento, ha sido el sistema federal mexicano.

Como instrumentos de análisis fueron diseñadas escalas de evaluación y modelos de desarrollo institucional. Cabe señalar que estas herramientas fueron tipificadas para el presente texto. Para su aplicación deben adecuarse en función de esquemas sectoriales concretos y racionalmente integrados. En este trabajo se destacan cuatro sectores: ingresos intergubernamentales, gasto descentralizado para servicios públicos, políticas distributivas y políticas redistributivas:

Cuadro 1. Escala de evaluación tipo del Federalismo Subsidiario

	Evaluación cuantitativa	Consciencia social	Delimitación competencial	Derecho Social	Exactitud de aplicación
Homeostasis	10	Institucionalización estatal de redes de políticas públicas por especialidades de sector, como esquema fundamental.	Descentralización legislativa total de los sectores comúnmente estatales, con transferencias estratégicamente justificadas.	Especificidad de la legislación sectorial estatal y negociación estratégica bajo intereses estatales legítimos y específicos.	Evaluación proactiva estatal de redes de política pública y de negociación estratégica.
Eficiencia interna (+) Eficiencia estratégica contextual					
	9	Institucionalización estatal de redes de empoderamiento ciudadano (información y participación en las decisiones), como complemento de las RIG formales.	Concurrencia legislativa, con programas de apoyo federal congruentes con la corresponsabilidad.	Concurrencia equilibrada de estrategias sectoriales nacionales y estatales.	Evaluación proactiva estatal de redes de empoderamiento ciudadano y de la concurrencia estratégica.
Entropía	8	RIG orientadas preferentemente a la autonomía estatal, en sustitución de la interdependencia, con refuerzo objetivo de la representación ciudadana.	Descentralización administrativa con fiscalización centralizada.	Autonomía estatal en la fiscalización sectorial.	Evaluación proactiva estatal de RIG orientadas a la autonomía y de fiscalización autónoma.
Eficiencia interna (+) Sin evolución estratégica contextual					
	7	Equilibrio estatal entre órganos colegiados verticales y horizontales, así como la representación ciudadana que para cada caso corresponda.	Descentralización administrativa con rendición de cuentas centralizada.	Autonomía estatal en la rendición de cuentas sectoriales.	Evaluación proactiva estatal de equilibrio legislativo-administrativo de las RIG y de implementación autónoma.

	Evaluación cuantitativa	Consciencia social	Delimitación competencial	Derecho Social	Exactitud de aplicación
	6	RIG estatales mayoritariamente formalizadas por métodos político-administrativos, en lugar de métodos legislativos, con refuerzo objetivo de la representación ciudadana.	Implementación concurrente.	Autonomía estatal en la implementación sectorial.	Evaluación proactiva estatal de equilibrio legislativo-administrativo de las RIG y de implementación autónoma.
Inercia	5	RIG estatales organizadas por legislación estatal, complementaria o paralela a la organización nacional, que contempla representantes ciudadanos en funciones de contraloría ciudadana.	Descentralización administrativa con programación estratégica centralizada.	Autonomía estatal en la programación estratégica sectorial.	Evaluación proactiva estatal de equilibrio legislativo y social como fundamento de las RIG y de programación autónoma.
Ineficiencia interna desglosada (+) Ineficiencia estratégica contextual					
	4	RIG estatales organizadas por legislación estatal, complementaria o paralela a la organización nacional, que contempla representantes ciudadanos en funciones de participación democrática.	Descentralización administrativa con planeación estratégica centralizada.	Autonomía estatal en la planeación estratégica sectorial.	Evaluación proactiva estatal de equilibrio legislativo como fundamento de las RIG y de planeación autónoma.
Desequilibrio vertical	3	RIG estatales organizadas por legislación nacional, sin organización estatal complementaria o paralela, que contempla representantes ciudadanos en funciones de contraloría ciudadana.	Descentralización exclusivamente financiera, con grado bajo de dependencia de los gobiernos estatales.	Baja dependencia financiera estatal-sectorial.	Evaluación proactiva estatal de contraloría ciudadana y de financiamiento autónomo.
Ineficiencia interna (+) Principios generacionales contextuales					

Evaluación cuantitativa	Conciencia social	Delimitación competencial	Derecho Social	Exactitud de aplicación
2	RIG estatales organizadas por legislación nacional, sin organización estatal complementaria o paralela, que contempla representantes ciudadanos en funciones de participación democrática.	Descentralización exclusivamente financiera, con grado medio de dependencia de los gobiernos estatales.	Media dependencia financiera estatal-sectorial.	Evaluación proactiva estatal de participación democrática y de dependencia financiera.
1	Esquemas nacionales de RIG y participación ciudadana, sin organización estatal complementaria o paralela, con pautas francas de simulación o ineficiencia.	Descentralización exclusivamente financiera, con grado alto de dependencia de los gobiernos estatales.	Alta dependencia financiera estatal-sectorial.	Sin evaluación estatal de sentido subsidiario.

La tarea pendiente es superar el nivel nacional de análisis para reproducir el alcance internacional de la obra de Ronald L. Watts en un federalismo subsidiario comparado. Otras vertientes de estudio previstas son: a) los rasgos subsidiarios del proceso legislativo conjunto en México; b) el funcionamiento subsidiario de las redes sociales panamericanas; y c) los antecedentes y resultados de la intervención internacional subsidiaria. Por el momento, los siguientes apartados presentan los resultados de estudio del caso mexicano para su difusión, discusión y ampliación futuras.

PARA DESARROLLAR LA CONCIENCIA SOCIAL

En materia de ingresos intergubernamentales, el gobierno mexicano encabeza el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF, 1980), cuyos órganos tienden a perpetuar bases centralistas de recaudación. Los estados coordinados no tienen representación plena y continua en el principal órgano del SNCF, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF). Solo 43% de los representantes estatales desarrollaban actividades analíticas a través de los subgrupos de trabajo del mismo sistema.

En tales circunstancias, ha resultado sobresaliente el desempeño de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Aguascalientes que por la vía de la negociación intergubernamental ha logrado desconcentrar responsabilidades fiscales. La Secretaría contaba también con planes de coordinación horizontal y con la instancia municipal. Al evaluar las acciones sociales complementarias de la fiscalización en Aguascalientes se detectó que la representación empresarial tenía la capacidad de coordinar acciones recaudatorias con el gobierno estatal: consultas electrónicas, representación profesional y publicaciones. Sin embargo, esa organización contaba con un padrón limitado y el gobierno estatal le guardaba recelo.

Al modelar el caso para su uso formativo se proponen difundir esquemas de negociación para desconcentrar funciones fiscales que resulten asequibles para el orden estatal de gobierno, así como su ajuste incremental y progresivo. En lo social se plantea desarrollar habilidades para fomentar el crecimiento, la diversificación y la especialización de organizaciones de representación comercial y empresarial. En etapas más avanzadas, los aprendizajes deberán enfocarse al fomento de redes de información y mediación para los causantes, así como al logro de resultados en redes de estrategia y operación fiscal delegada: revisión de obligaciones, asistencia al contribuyente y denuncias de faltas fiscales.

El gasto desconcentrado para servicios públicos no privilegia el cofinanciamiento. Por el contrario, la gestión de los gobiernos estatales está orientada al ejercicio simple de las transferencias federales. Las organizaciones intermedias son omisas al cofinanciamiento: el SNCF, la Reunión Anual de Autoridades Educativas, el Consejo Nacional de Salud, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Sistema Financiero del Agua y los Organismos de Cuenca.

Las reglas de operación de los fondos o programas son el factor que determina la existencia de estructuras cofinanciadas en cada acción. En consecuencia, el gasto concurrente se limita a la operación de los fondos donde se constituye como requisito. Adicionalmente, los montos que les corresponde aportar a los estados regularmente son cubiertos mediante el uso de otras aportaciones federales, estableciendo una especie de ajedrez financiero.

En tales circunstancias, el gasto cofinanciado estatal está lejos de una proporción 50-50. A manera de ejemplo, los porcentajes durante el año 2007 fueron del 8.53 al 26.78 con respecto del gasto federal descentralizado del mismo año, mientras que sus similares municipales fueron del 15.73% al 76.99% en relación con el mismo referente.

Sobre la incidencia social en el gasto descentralizado se han ubicado experiencias limitadas que aplican en distintas etapas del ejercicio presupuestal fragmentado. En el estado de Guanajuato, la planeación participativa cuenta con una estructura piramidal en cuyos tres niveles de priorización territorial y temática se hace constante la participación social. La agenda de trabajo se desahoga en ejercicios anuales. El consenso social y la viabilidad de las propuestas se aseguran mediante matrices de priorización, se consideran también las valoraciones de los observatorios ciudadanos.

En ese mismo contexto guanajuatense, las capacidades de financiamiento vecinal han sido aprovechadas por un fideicomiso de cogestión de acciones materiales básicas. En el Estado de México se establecieron, coyunturalmente, esquemas estatales novedosos que combinaban la participación privada y el financiamiento público diferido, tal era el caso de los Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS).

En varios programas de inversión federal de alcance nacional, la ciudadanía de las decisiones es requisito en la etapa de programación del gasto. En el estado de Sonora la prestación directa de servicios públicos por parte de organizaciones sociales ha sido fomentada mediante la atribución jurídica. En otras entidades del país, como los estados de Hidalgo y de México, el control social se ha implementado mediante el funcionamiento de comités fiscalizadores de acciones. Se han llegado a celebrar foros de intercambio de experiencias entre comités.

Sobre las aportaciones de los diferentes modelos aludidos se sugiere que la formación de los recursos humanos aplique en la operación y el desarrollo de programas de participación financiera, concurrente y equitativa de los tres órdenes de gobierno y de los beneficiarios de las acciones a financiar. Para dar orden a la acción social se proyecta impulsar foros y mecanismos de comunicación e información que procuren el intercambio formativo entre planificadores, programadores, implementadores y controladores sociales de servicios públicos. De igual forma, se deberán promover

organizaciones de empresarios con interés de capacitarse y participar en el financiamiento y la prestación directa de servicios públicos. En etapas sucesivas, la tutela gubernamental deberá desaparecer para dar paso a la auto-organización social.

Respecto de las políticas distributivas, el retiro del gobierno federal de la planeación e implementación del desarrollo regional ha impactado en los escasos proyectos estatales. A manera de ejemplo están los trámites del Gobierno del estado de Hidalgo ante el gobierno nacional para la autorización de un aeropuerto, los cuales llegaron al conflicto intergubernamental en 2010 y a la posterior cancelación del proyecto.

En otro caso, el Gobierno del estado de Guanajuato logró exitosamente la intervención del gobierno federal, la planeación urbana de los ayuntamientos y la inversión privada en el proyecto *Guanajuato Puerto Interior*. Sin embargo, hasta el año 2014 no se había concretado una gestión de redes afín a la visión estatal de conformar una sociedad del conocimiento orientada a los mercados globales. Los *clusters* o parques de innovación estaban distraídos de su función original, debido a las ineficiencias estatales las cuales habían sido improvisadas como proveedoras externas de proyectos de desarrollo regional.

Por ello, el modelo de formación respectivo determina orientar procedimientos adecuados de negociación intergubernamental. Sobre esa base de conocimiento la autoridad estatal deberá aprender a instituir bases de concurrencia para el desarrollo económico. En forma complementaria se deberán divulgar esquemas de aprovechamiento del capital social regional para operar incrementalmente distintos objetivos: 1) redes de socialización del conocimiento para la competitividad global; 2) redes de innovación; 3) redes de integración a los mercados globales; y 4) redes de elaboración e implementación de proyectos factibles de desarrollo regional y metropolitano.

En cuanto a las políticas redistributivas se encontró que las intervenciones federales recientes habían tenido como base la negociación intergubernamental sobre criterios político-electoral, tal ha sido la experiencia de la *Cruzada contra el Hambre* en 2014. En el caso del Gobierno del estado de Jalisco un programa alimentario había suspendido su vinculación con organizaciones sociales proveedoras de insumos por diferencias partidistas. En contraste, un esquema con potencialidad en la conformación de redes de po-

líticas públicas había sido el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS), el cual a finales de 2013 fomenta el funcionamiento de 735 instituciones de asistencia privada.

Los esquemas formativos sobre políticas redistributivas deberán inculcar la justificación social y el aval democrático como fuentes de la negociación intergubernamental. En lo social deberán celebrarse foros y otros mecanismos de información y comunicación que impulsen el intercambio formativo entre planificadores, ejecutores y controladores de la política social estatal. En lo particular, se deberá considerar la coordinación horizontal entre organizaciones de asistencia privada, modificando así su dependencia de los subsidios gubernamentales.

PARA DESARROLLAR LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL

En México el ingreso y el gasto coordinado fueron centralizados mediante un prolongado, pero sólido, proceso que dio inicio en 1948, nulificando así la posibilidad de un reparto constitucional en esas áreas. Los gobiernos estatales se han acostumbrado a recibir transferencias sin asumir el costo político de la recaudación. La dimensión avasallante del gasto federalizado satura la operación administrativa en general. Actualmente la tendencia es conservar vigente ese status. Las escasas propuestas de reforma crean tensiones, las dependencias y organismos federales involucrados tienen regularmente opiniones divergentes.

Las políticas distributivas son altamente descentralizadas. Como ya fue referido, los escasos proyectos estatales de desarrollo regional han sido consecuencia de la retracción del gobierno federal. Tal retiro, en muchas ocasiones resulta nocivo para la agenda estatal de desarrollo. En las políticas redistributivas la característica general es un centralismo normativo y financiero que prescribe la desconcentración del gasto: estrategia coordinada e implementación descentralizada.

La proyección futura en los sectores involucrados (educación, salud y asistencia social) se resume en alcanzar una concurrencia estratégico-financiera. Según lo expuesto, las alternativas de cambio no se perciben factibles en el corto o mediano plazo. Se hace necesario avanzar en la organización y desempeño de las sociedades más simples para impulsar el cambio de abajo hacia arriba. La base debe ser una nueva cultura: la subsidiaria.

PARA DESARROLLAR EL DERECHO SOCIAL

En el tema de coordinación fiscal, la colaboración administrativa es un esquema de descentralización controlada para que los gobiernos estatales coadyuven en la recaudación de los principales conceptos impositivos, centralizados entre 1948 y 1980. Para ese esquema, 57% de los gobiernos estatales evidenciaron una autorresponsabilidad muy cuestionable, mientras que la eficiencia mostrada por 29% fue relativa por basarse en un solo programa, el cobro de multas federales no fiscales.

La Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Aguascalientes presentó la mejor eficiencia en la colaboración administrativa. En ese caso, fiscalistas de la iniciativa privada desarrollaron con eficiencia la estructura organizacional y la administración por objetivos. En otros aspectos administrativos los avances habían sido menores. Si bien existían intentos importantes para combatir conductas punibles, las estrategias de fiscalización y control de obligaciones no habían logrado abatir el rezago ocasionado por grupos de contribuyentes difíciles de controlar.

La atención al público reproducía los atributos del Sistema de Administración Tributaria (SAT), no obstante, el servicio era permanente solo en la capital del estado y eventual en el resto del territorio estatal. La formación de recursos humanos no contaba con programas de habilidades político-estratégicas. La medición del desempeño ocupaba indicadores de aplicación intermitente y no generalizada.

La inversión social de las entidades federativas si bien registraba la incidencia social referida en el apartado *Para desarrollar la Conciencia Social* su problemática derivaba de la grave fragmentación de sus etapas operativas: planeación, programación, implementación y control. Cabe destacar que modelos integrales al respecto simplemente no se encontraron.

En las políticas distributivas, estudios previos arrojaron que 71% de los gobiernos estatales no elaboraban proyectos significativos de desarrollo regional. Como experiencia sobresaliente, el Gobierno del estado de Guanajuato había realizado proyectos de desarrollo regional derivados de la planeación participativa con visión de largo plazo, con metas racionales e implementación compartida con la iniciativa privada. Como deficiencias detectadas, tales proyectos mostraban una implementación sumamente lenta y enmiendas

importantes. El retraso se atribuía a que la planeación participativa estaba desvinculada con el proceso decisorio permanente y con el aprovisionamiento presupuestal.

Sobre las políticas redistributivas se encontró que en 71% de los gobiernos estatales no existía coordinación de los sectores involucrados: educación, salud, asistencia social, familia, juventud, género, adultos mayores, vivienda, entre otros. En el mejor de los casos, el Gobierno del estado de Jalisco había desplegado diversas iniciativas de programas compensatorios netamente estatales, potenciados por esfuerzos importantes de focalización geográfica.

Empero, también en esa entidad las inercias y fragmentaciones sectoriales se habían impuesto sobre el diseño estratégico, poniendo en duda la efectividad de atomizados esquemas para la atención de vulnerabilidades en grupos definidos. Pese a los intentos gubernamentales de moderación asistencial no se había logrado equilibrar las acciones de capacidades, oportunidades de ingreso y patrimonio con los apoyos directos. Adicionalmente, varios esquemas no contaban con reglas de operación.

Como rasgo común, la rendición de cuentas no estaba dirigida a exponer resultados objetivos en los casos anteriormente destacados. En materia de ingresos intergubernamentales la información publicada no explicaba aspectos básicos como los alcances del padrón de contribuyentes o la equidad contributiva. Respecto del gasto no existían justificaciones u otras valoraciones concretas de los programas que regularmente financian los servicios públicos.

La información disponible se caracterizaba por la rigidez normativa y la ambigüedad de las cifras de gasto. En las políticas distributivas los datos correspondientes no explicaban las metas y los logros en la generación de empleos. En las políticas redistributivas, el Consejo Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco (CTIEPP) solo tenía funciones consultivas en relación con definir criterios de evaluación, no contaba con facultades vinculantes ni de rendición de cuentas. Si bien los presupuestos, las auditorías y los observatorios ciudadanos constituían un esfuerzo social por complementar la rendición de cuentas oficial, estos no eran contundentes en el contenido buscado; se caracterizaban por la generalidad temática.

Con base en las aportaciones y deficiencias de los distintos modelos aludidos se sugieren esquemas formativos con aspectos comunes orientados a estimular habilidades sectoriales integrales: 1) la planeación estratégica con

visión de largo plazo; 2) la planeación sectorial específica; 3) la programación y organización sectorial; 4) la implementación y administración por objetivos; 5) la medición del desempeño; 6) la atención y control social; y 7) la planeación e institucionalización del cambio organizacional.

Para implementar la rendición de cuentas se propone también divulgar aprendizajes para comunicar las decisiones, la eficiencia de los procesos, la objetividad y la comprensión de los resultados, así como la actualización continua. En etapas subsecuentes la actividad formativa debe implicar actores sociales para institucionalizar la rendición de cuentas mediante la efectividad de observatorios, auditorías o presupuestos ciudadanos.

PARA DESARROLLAR LA EXACTITUD DE APLICACIÓN

La evaluación a nivel operativo es escasa, aún en los asuntos más sobresalientes, la evaluación sobre elementos subsidiarios no se ha practicado todavía. La alternativa es que los esquemas formativos referidos en los apartados anteriores consideren, como ciclo culminante, la formación de un liderazgo compartido entre funcionarios públicos involucrados y representantes sociales especializados. Ambas partes deberán privilegiar, tanto el conocimiento como la medición objetiva e integral para orientar el avance y la retroalimentación en cada ciclo antecedente de cambio institucional.

CONCLUSIONES

Más allá de la distribución competencial expresada en la legislación y la retórica, el federalismo debe ser objeto de evaluaciones cada vez más refinadas a manera de que pueda documentarse y, eventualmente, trazar rutas de reivindicación, así mismo las estrategias metodológicas más recurrentes, basadas en las políticas de descentralización, deberán superarse con categorías más potentes y con fundamentos políticos más sólidos que aquí se han perfilado como federalismo subsidiario.

Se prevé que los cuatro elementos obligados permitan la comprensión del principio que nos ocupa, y las pautas de medición y la definición de tareas inminentes orienten su mayor aplicación. Por lo pronto, el presente texto pretende difundir el caso del sistema federal mexicano para su discusión. En

este, el sentido de conciencia social no ha permeado en los asuntos públicos, las organizaciones intergubernamentales están orientadas verticalmente.

Las intervenciones sociales pese a potencialidades encontradas no son estimuladas ni aprovechadas. La consigna de delimitación competencial no avanza por la preeminencia de un centralismo histórico justificado. El derecho social ha tenido avances relativos por la baja efectividad administrativa y la indisposición hacia la rendición de cuentas de los gobiernos estatales. La línea de exactitud de aplicación ha sido inexistente. La reivindicación de las patologías expuestas, ambicionada para el contexto latinoamericano, es el objeto que ha sido asignado al *Federalismo Subsidiario*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (1982). *Política y racionalidad administrativa*. México: INAP.
- Carpizo, J. (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.
- Chanes, J. (2017). Tendencias contemporáneas del federalismo en México. En *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*. México: Fontamara.
- Cosío, D. (1972). *El sistema político mexicano*. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Watts, R. L. (2006). *Sistemas federales comparados*. Madrid, España: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

LA TRANSICIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO: DE "SOLUCIÓN" A "PROBLEMA"

Antonio Sánchez Bernal¹

INTRODUCCIÓN

El objetivo del trabajo es analizar la transición de los gobiernos municipales mexicanos de ser la "solución" a ser el "problema". Además se visualizan las trayectorias futuras (escenarios) de los gobiernos municipales mexicanos, a partir de la combinación de las variables, coalición a favor de la descentralización y del desempeño de la economía. Los gobiernos municipales como el eslabón más débil ante la inseguridad pública, es decir, son "el problema".

A principios de la década de los ochenta del siglo veinte los gobiernos municipales de México fueron objeto de transformaciones constitucionales al considerar que ofrecían soluciones a relevantes problemas del país, como la legitimidad del gobierno ante los ciudadanos y la ineficiencia en la oferta de servicios públicos locales.

Casi cuatro décadas después, los gobiernos municipales pasaron de ser la "solución" a convertirse en el "problema", debido a que se le atribuía la creciente inseguridad pública, el desorden en la planeación urbana, el deterioro de recursos naturales por expansión urbana, la incapacidad de ofertar servicios públicos locales de manera eficiente, así como el manejo inadecuado de las finanzas públicas; en general se le consideró un fracaso.

La percepción del municipio de "solución a problema" conlleva el análisis de propuestas de cambio desde distintas posiciones. El ámbito académico propone en general un rediseño del municipio, el cual consolide un sistema federal integral que permita a los gobiernos municipales obtener capacidades

¹ Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Regional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es jefe del Departamento de Estudios Regionales-INESER de la Universidad de Guadalajara. Contacto: antonios@ucea.udg.mx, antoniosb64@gmail.com