

Tragedia y farsa de la descentralización en México: la experiencia de treinta años desde la hacienda municipal.

Blancas Martínez, Edgar Noé.

Cita:

Blancas Martínez, Edgar Noé (2014). *Tragedia y farsa de la descentralización en México: la experiencia de treinta años desde la hacienda municipal*. *Revisa Iberoamericana de Estudios Municipales*, (10) 113-142.

Dirección estable:

<https://www.aacademica.org/edgar.noe.blancas.martinez/4>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



TRAGEDIA Y FARSA EN LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO: LA EXPERIENCIA DE TREINTA AÑOS DESDE LA HACIENDA MUNICIPAL¹

TRAGEDY AND HOAX IN MEXICO'S DECENTRALIZATION: THE THIRTY- YEARS EXPERIENCE THROUGH THE MUNICIPAL FINANCE

Edgar Noé Blancas Martínez²

Recibido: 16/08/2014

Aceptado: 13/11/2014

RESUMEN

El artículo realiza un análisis del comportamiento de la hacienda de los municipios de México, en el marco del proceso de descentralización instrumentado desde los ochenta, con el objetivo de verificar si éste proceso genuinamente amplió las capacidades de gestión pública de los gobiernos locales. Se postula que en realidad el proceso enmascara tragedia y farsa, pues a pesar de contar hoy los gobiernos municipales con una robusta hacienda, carecen de capacidades para incidir en las competencias concedidas. Los ingresos que atraviesan su hacienda se circunscriben a operar la política social federal bajo directrices federales. La autonomía para decidir el destino de la hacienda es prácticamente nula. La descentralización tiene un carácter espurio.

PALABRAS CLAVES

Descentralización, Gobierno municipal, Hacienda pública, Transferencias, Reforma municipal.

1. El artículo es producto del proyecto de investigación La municipalización en México. Regulación neoliberal y configuración de campos de lucha, que el autor realizó de 2008 a 2012, para optar por el grado de Doctor en Sociología. El aporte es una versión actualizada de un apartado sobre el comportamiento de la descentralización hacia los municipios en las últimas décadas.

2. Doctor en sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, cuenta con master en análisis regional y licenciatura en administración pública. Profesor investigador en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, adscrito al Centro de Estudios de Población, Mineral de la Reforma, Hidalgo (México). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel C. Correo electrónico: noeb@uaeh.edu.mx

ABSTRACT

The article carries an analysis of the finance behavior in the municipalities of Mexico, in the strategy's context of instrumented decentralization from the '80s decade. The aim is to verify whether this process extended the capacities of public management of municipal governments. It is stated that actually the process disguises the tragedy and hoax, it is so because even though the governments count with a well-fed economy, they lack of the capacity to have an impact on the competences attributed by the process. The incomes for which the finance are going through is circumscribed to the operation of central social policy under federal guidelines. The autonomy to decide the use of such finances is basically non-existent. The decentralization is spurious.

KEYWORDS

Decentralization, Local Government, Public Finance, Transferences, Municipal reform.

1. INTRODUCCIÓN

Espurio, del latín *spurius*, tiene dos acepciones: que degenera de su origen, de su naturaleza, o que es falso, que es engañoso. En México la descentralización hacia los municipios puesta a revisión con este adjetivo-criterio parece arrojarse con ambos significados. La descentralización es espuria por tragedia por las consecuencias adversas a los objetivos que le dieron origen, y es espuria por farsa por el uso reciente que se le da para referir procesos genuinos de centralización. Este es el planteamiento inicial: cuando en los ochenta el gobierno federal decidió reformar el aparato estatal para resolver las crisis estructural y de liquidez por la que atravesaba el país, la institución municipal se presentó como ente de primer orden. Con la reorganización del aparato, con la descentralización puesta en marcha, el gobierno municipal tomaba parte relevante en la gestión de lo público. Aunque débil en principio, el proceso de descentralización que robustecía a la institución fue genuino. Pero posteriores reformas llevaron a la descentralización a un estado de tragedia, pues antes que completar y profundizar la concesión de capacidades a lo municipal, se hizo a la institución dependiente del gobierno federal. Hoy, además, la descentralización se adjetiva como farsa, pues las transferencias fiscales a lo municipal por las cuales se amplió la hacienda se sujetan cada vez más a los lineamientos de la política social central, quedando en desprovisto en sí el gobierno municipal de capacidad real de gestión de cuanto originalmente se le había conferido.

El objetivo del artículo es mostrar un análisis del comportamiento de la

hacienda de los municipios en México, en el marco del proceso de descentralización instrumentado desde los ochenta del siglo XX, para verificar si este proceso genuinamente amplió las capacidades de gestión de los gobiernos municipales o no. Se centra el análisis en la esfera fiscal, porque se parte del principio de que un municipio es capaz -éste objetivo de la descentralización, sólo cuando cuenta con capacidades fiscales para responder a sus competencias. No puede observarse genuino el proceso cuando se carecen de capacidades para responder a las competencias transferidas de los ámbitos administrativo, económico o político.

Para lograr la empresa del artículo, se elabora en principio una línea argumentativa que coloca al proceso de descentralización en el contexto del desarrollo capitalista. La definición del óptimo de centralización descentralización, que va de un opuesto al otro, tiene un componente histórico que resulta necesario referir para comprender la tragedia y la farsa. Es la escuela regulacionista la que apoya esta interpretación. En un segundo momento se procede desde un análisis cuantitativo a presentar la tragedia a partir del análisis del comportamiento del ingreso y gasto municipal, en el periodo de 1989 a 2011. Siguiendo esta elaboración el artículo se organiza en ocho apartados, a través de los cuales se coloca a) el contexto histórico e interpretativo del proceso, b) las reformas que determinan las competencias municipales, c) la evolución de las transferencias fiscales de la federación hacia los municipios, d) los resultados del proceso en las capacidades de inversión y e) la contradicción actual de políticas, la de descentralización y la social, que subordina la primera a la segunda. Sin ser la pretensión central del artículo la reflexión final da lugar a concebir un municipalismo en crisis, con un futuro poco promisorio ante el embate re-centralizador.

2. ¿QUÉ ES DESCENTRALIZAR EN MÉXICO?

Descentralizar es sacar del centro, mover algo hacia fuera del centro. En un plano espacial de dos dimensiones se comprende que lo menos próximo al centro es lo que no pertenece al centro y, por ende, hacia ello se dirige lo que es sacado del centro. El problema radica cuando el centro refiere a una escala o nivel de entramado de relaciones de entes que ocupan posiciones específicas en el plano espacial. En el caso de los estados modernos unitarios como Francia, Japón o Colombia, el gobierno central se define en relación al conjunto de unidades administrativas subordinadas a él. En estos casos descentralizar implica un movimiento de transferencia de capacidades del centro a las unidades subordinadas. Descentralizar es un acto de concesión

del centro. Aquí los distritos o departamentos reciben en concesión capacidades, más no potestades, pues en tanto el estado se conserva como unitario, el gobierno central conserva una posición jerárquica superior respecto a las unidades, y estas de subordinación a él.

Una situación distinta se presenta en los estados federados pues el centro no tiene posición jerárquica superior respecto a los gobiernos locales. El acto político jurídico constitutivo de una federación incluso constituye por sí un acto de descentralización de las entidades que se federan al gobierno federal. Por ello, cuando se transfiere alguna capacidad del gobierno federal a los gobiernos de los estados federados el proceso refiere en estricto sentido un acto de devolución. Una situación distinta deriva del proceso de transferencia hacia los entes político territoriales internos de las entidades o estados federados, que como unidades no soberanas de los estados federados reciben de ellos concesiones u otorgamiento de capacidades. Este movimiento en estricto sentido es un acto de descentralización. Se descentraliza en un estado federal de las entidades federativas a los municipios, parroquias o cantones, no así del gobierno federal a los estados federados. El gobierno federal no puede descentralizar, pues los estados federados y los municipios no están sujetos a él, solo puede devolver potestades.

En este sentido, en el de la teoría constitucional, los municipios participan en un acto de descentralización solo en relación a la entidad federativa de la que forman parte. Sin embargo, desde una revisión política de México, la situación toma otro curso. El carácter centralizador, corporativo y presidencialista del sistema político mexicano desde la fundación del "Partido oficial" en 1929 hasta los ochenta, hace insuficiente una reflexión teórica o revisión normativa para entender la descentralización realmente existente. Es necesario plantear que a las escalas constitucionales que definen el sistema federal (federación, entidades, municipios) se sobrepuso otro sistema escalar meta constitucional definido por las corporaciones o sectores del partido oficial (Carpizo, 2002). El estado se articuló y operó en los hechos como estado unitario. Los gobernadores, magistrados, diputados locales, y presidentes municipales, que corresponden a diferentes escalas, se anclaron a través de un sistema de premios, lealtades y castigos, al dinamismo de la burocracia federal y, con ello, se desvanecieron las fronteras escalares jurídicas de la federación. El resultado: entidades federativas y municipios subordinados como unidades administrativas de la federación, carentes de capacidades públicas, pero susceptibles de recibirlas de la federación mediante un proceso de descentralización.

Por tanto, cuando se habla de descentralización en México se habla de la

desarticulación del sistema político presidencialista que permite a las entidades les sean devueltas potestades y a los gobiernos municipales conferidas capacidades de gestión en la escala local, capacidades que no vienen de las entidades, sino del centro. Esta una situación sui generis al marco de la teoría constitucional. El artículo versa de la transferencia de capacidades a los municipios.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO REGULACIÓN

La definición del óptimo de centralización o descentralización, y su periódica revisión que lleva a un vaivén de movimientos de capacidades entre el centro y lo local, puede explicarse al amparo del proyecto regulacionista. Esta es una vertiente de pensamiento crítico surgida en los setentas con estudios de Aglietta y continuada hasta hoy con investigaciones de Jessop. El objetivo del proyecto es responder al problema del comportamiento cíclico del desarrollo capitalista. El proyecto explica: sociedad capitalista al entrar en una crisis de reproducción visualiza y articula, según las condiciones materiales existentes, un nuevo régimen de acumulación o forma de organización de la producción y del trabajo. Pero dicha forma o régimen no se visualiza ni articula sino con un andamiaje de regulaciones pertinente que le sustenten. Visiones del mundo, filosofías, normas, códigos, instituciones y prácticas constituyen ese andamiaje, uno modo propio para cada régimen (Bustelo, 1994; Jessop, 1994). En la época posterior a la depresión de 1929 la sociedad occidental se organizó bajo un régimen denominado fordista, caracterizado por formas rígidas de producción en serie articuladas a un esquema de intensa división técnica del trabajo. La intervención de los mercados por parte del estado se constituyó como parte de la regulación del régimen que resultó en una época económica de oro. No obstante en los setentas el agotamiento estructural de esa forma, que como otras tiene contradicciones inherentes al propio capitalismo, llevó pronto a redefinir la organización. El resultado: una forma de acumulación flexible, a la cual corresponde el estado neoliberal, éste un estado ligero y descentralizado en oposición al viejo robusto y centralizado. En la época de oro los estados occidentales, como México, centralizaron la vida nacional porque la planificación del desarrollo y la intervención de los mercados lo requerían. El óptimo de la centralización era que los gobiernos centrales o federales contaran con todos los mecanismos de conducción de la economía. Corresponde a los estados y no a los particulares o gobiernos locales la conducción, pues la comprensión de ese mundo es de un funcionamiento imperfecto del mercado que requiere de un gran agente conductor. En

el régimen actual de forma contraria, al regresar e imponerse el liberalismo decimonónico, se acusa al agente estatal de distorsionar la economía, ante lo cual se prefiere de un gobierno ligero y de agentes individuales dinámicos, un gobierno descentralizado que permita aprovechar la creatividad y capacidad de los entes locales para gestionar eficientemente lo público –ese es el supuesto. El proyecto regulacionista considera, no obstante, de manera crítica que, la reorganización escalar del estado en sí permite colocar de manera separada a los beneficiarios del régimen de los afectados del mismo, pues en tanto se encarga a la esfera mundial de la regulación del capital y al estado de la regulación salarial y monetaria, a los gobiernos locales se les otorga la regulación de la sobrevivencia (Lipietz, 1987), pues el nuevo régimen se sustenta en el traslado de la crisis del capital al trabajo. El proceso de descentralización actual es un proceso de época, de la época neoliberal.

4. CAMBIO DE ÉPOCA EN MÉXICO

En mayo de 1982, el entonces candidato a ocupar la presidencia del gobierno federal, Miguel De la Madrid Hurtado dio un esclarecedor discurso de la descentralización venidera en el país. En él, no acusaba a la centralización de los problemas económicos del país, le justificaba mas bien como una necesidad de la época de industrialización sustitutiva, pero como tal, como regulación, quedaba agotada ante las nuevas problemáticas. Se requería – señaló, de una redefinición de la organización estatal. En el discurso De la Madrid (1982:45) expresó:

Nuestra práctica política dio al federalismo, por necesidad, una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica, multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Hoy sabemos bien que esa tendencia ha superado ya sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante [...]

No pensamos en la pulverización del esfuerzo no en la dispersión en el uso de recursos limitados; la descentralización debe conducirnos al aprovechamiento cabal de la energía social y de la enorme reserva de talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana [...]

La redistribución de competencias que habremos de emprender

comenzará por devolver o entregar al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con su función primordial: el gobierno directo de la comunidad básica [...]

Para ese momento la descentralización se colocaba en el contexto internacional como panacea para el desarrollo. Francia, Alemania e Inglaterra impulsaban importantes políticas en la materia (Wollmann, 2000). México en ese contexto siguió el ejemplo, aunque la discusión del tema para entonces no era novedosa. Desde la revolución francesa se discutía el óptimo entre centralización y descentralización. Dentro de la agenda de la Unión Internacional de Autoridades Locales IULA a principios del siglo XX se incluía la promoción de la cooperación de ciudades y gobiernos locales democráticos. En los cincuentas el tema se vinculaba a la discusión de la autonomía de las colonias occidentales. Pero en los ochentas la descentralización estaba siendo usada como una estrategia de desarrollo (Mattos, 1990:179), como estrategia para salir de la crisis estructural de los estados. El discurso de vinculación descentralización – desarrollo, consistía en marcar la ineficiencia de los estados obesos y el ejercicio autoritario del poder.

Décadas atrás, Friedman (1980) y Hayek (2007) habían acusado el futuro fracaso de los estados intervencionistas. La privación de las libertades individuales por un lado y, la incapacidad para obtener y procesar información de cada uno de los agentes intervinientes en el mercado por el otro, auguraba una ineficiencia en la gestión pública. Pero no era esa la época adecuada para la regulación liberal, el keynesianismo montado en el intervencionismo y centralismo favorecía el desarrollo capitalista (Ornelas, 1993:30). Es la crisis de los setenta la que otorgó pertinencia para el retorno liberal. De acuerdo a la nueva regulación los agentes individuales son quienes pueden mejor satisfacer las necesidades y conducir al desarrollo en un marco de libertades. Por ello se debe descentralizar.

De esto se deriva que las reformas como la propuesta de descentralización de Miguel De la Madrid se encaminen a hacer estados ligeros para resolver el problema del desarrollo y la crisis fiscal de los estados. Se trata de transferir cargas y capacidades de producción al capital privado, de transferir al mercado la regulación de la economía, de transferir a las personas la seguridad de su existencia y, de transferir a los gobiernos locales responsabilidades. Se trata de transitar de una regulación de estado centralizado a una de estado descentralizado.

5. LA GENUINA REFORMA DESCENTRALIZADORA

Con la adopción de la nueva comprensión de la organización escalar del estado que reconoce las necesidades de intervención de todos los órdenes de gobierno, la constitución del estado federal mexicano sufrió varias modificaciones, dentro de las cuales el municipio recibió el carácter de ente privilegiado. El marco normativo debe ajustarse a la entrada de cada nuevo régimen para hacer imperante la nueva visión. El artículo 115 que define la existencia municipal se modificó en los años 1983 y 1987 para otorgar competencias y capacidades de las que en otrora carecía la institución. La reforma descentralizadora se concretó en fortalecer a la institución a través de tres elementos: Primero, se determinaron desde la escala federal las responsabilidades y capacidades que tendría el gobierno municipal; aunque es atribución de los estados federados organizar su vida interior se optó por garantizar desde el orden central la nueva organización. El constituyente de 1917 había dejado la definición de lo municipal a las legislaturas locales, pero ahora se apostaba por garantizar algo desde lo federal a la escala municipal. Segundo, se establecieron competencias municipales, entre ellas la provisión de diversos servicios públicos. Los servicios que se otorgaron y que posteriormente en 1999 en otra reforma se precisaron fueron: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, b) alumbrado público, c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, d) mercados y centrales de abasto, e) calles, parques, jardines y su equipamiento, f) panteones, g) rastro, h) seguridad pública preventiva y, i) otras que le transfiriera la legislatura local (Constitución, 2010).

Y tercero, se establecieron fuentes de ingresos para hacer frente a las responsabilidades con el agregado de libertad hacendaria. Como en las discusiones del constituyente de 1917, en palabras del municipalista Jara, habría que cuestionar cuál sería la libertad del "municipio libre" sin recursos, cuál sería la capacidad real si se carece de recursos o instrumentos para incidir en la materia municipal (Carpizo, 1980). En el artículo 115 se estipuló que el ayuntamiento además de administrar libremente su hacienda, de determinar el destino de los ingresos, tendría garantizados los provenientes del impuesto a la propiedad inmobiliaria, de los derechos por la provisión de servicios públicos y del 2% del gasto programable federal. En diciembre de 1978, cuando se dictó la *Ley de Coordinación Fiscal*, por la cual la federación, entidades y municipios establecen un sistema fiscal único, se determinó que el 13% de los impuestos federales se distribuyeran a las entidades y el 20% de esta distribución fuera para los municipios. Pero la ley no garantizó que todos los municipios recibieran igual proporción pues recaía en las legislaturas

locales la forma de determinar la distribución (LCF, 1978). Así que la reforma de 1983 permitió garantizar a todos los municipios una proporción del 4% de la recaudación participable federal.

6. LOS PRIMEROS RESULTADOS

¿Cuál es el resultado del proceso de descentralización? En los años setentas los ayuntamientos o gobiernos municipales apenas ejercían el 3% del gasto público programable, hoy ejercen el 10%, así que el efecto de la política de descentralización, sin duda, es positivo en materia de gasto. Un análisis comparativo a nivel internacional podría ensombrecer el resultado, pero ello no mengua los avances. De acuerdo al informe *La descentralización y la democracia local en el mundo*, de la Unión de Ciudades y Gobierno Locales (2009:111), los gobiernos municipales o cantonales en América Latina participan dentro del gasto programable nacional del 3.8% al 17.2%. Los países de mayor descentralización fiscal son Ecuador, Colombia, Brasil, Chile y Uruguay; en el otro extremo se ubican Nicaragua, Panamá y México. No obstante esta limitación relativa no debe opacar los avances que en el aspecto fiscal tienen las reformas. Las fuentes de ingresos municipales están determinadas en el artículo 115 constitucional y son detalladas por las legislaturas locales a través de varios instrumentos normativos: leyes de hacienda, de ingresos y de coordinación fiscal. Los ingresos de estas fuentes constitucionales conforman la hacienda municipal, que por su carácter es administrada libremente. La hacienda se divide en dos categorías: de ingresos propios y de participaciones. Son propios los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, los derechos por prestación de servicios, los productos derivados de explotación de bienes, los aprovechamientos como multas y contribuciones de mejoras, y los extraordinarios derivados de contratación de deuda pública. Son participaciones las transferencias gubernamentales, es decir, ingresos provenientes de las haciendas federal y estatales. Del total de la hacienda el 38% proviene de fuentes propias y el 62% de participaciones federales y estatales. Los municipios además, reciben transferencias denominadas aportaciones federales por un monto equivalente al 56% de la hacienda, pero de ellas se discutirá en el siguiente apartado.

De los ingresos propios es conveniente mencionar dos aspectos que marcan límites a los objetivos de la descentralización. Primero, las cuotas y tarifas son determinadas por los gobiernos municipales, pero requieren aprobación de las legislaturas de las entidades para su aplicación, lo cual limita la capacidad de gestión. Los impuestos además de representan una fuente

de ingresos también son un mecanismo de intervención en lo público. Por ejemplo, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria afecta el desarrollo urbano. Segundo, el monto de lo recaudado depende de la capacidad de cobro, las condiciones económicas del municipio y el tamaño poblacional, por lo que se genera una amplia divergencia en la composición de la hacienda de un municipio a otro, de uno de carácter rural a uno urbano, pues la reforma de 1983 no generó un modelo diferenciado de hacienda según las propias condiciones sociales y administrativas.

Sobre las participaciones es cada legislatura local quien determina las asignaciones de acuerdo a reglas generales. Los montos y su distribución se establecen primero a través de la *Ley de Coordinación Fiscal*, luego las entidades precisan fórmulas y montos de distribución a los municipios generando un sistema diferenciado. En la actualidad, las participaciones se consignan en el ramo 28 del presupuesto federal, dividido en once rubramos. El subramo principal, pues representa el 76.6% del total, es el Fondo General de Participaciones, del cual el 60% se asigna a las entidades en proporción al Producto Interno Bruto PIB de cada una de ellas y el restante en relación a la recaudación de impuestos y derechos. Cada entidad está obligada a transferir de éste una proporción no menor al 20% a los municipios. Solo el subramo Fondo de Fomento Municipal que representa el 4.7% del total se entrega en totalidad a los municipios, el cual se distribuye con base en la recaudación del impuesto predial y derechos de agua (LCF, 2013).

Este sistema diferenciado marca algunas diferencias de entidad a entidad. Por ejemplo, en Puebla se distribuyen a los municipios solo los recursos que la regla general obliga. En Tabasco y Yucatán se integran parte de las participaciones que corresponde a las entidades. En Yucatán, además, el estado agrega una parte de su propia recaudación: 20% de la recaudación del impuesto sobre tenencia vehicular, 20% del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que recibe la entidad como participación, 20% de la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos, y 12% de impuestos estatales, exceptuando hospedaje. La forma de distribución a los municipios en Yucatán es la siguiente: el 64% en proporción directa al número de habitantes, el 27% en partes iguales, el 6.5% en relación a la recaudación del impuesto predial y las cuotas por el servicio de agua y el 2.5% en relación al índice de masa de marginación (LCFEY, 2013).

En conclusión, las reformas en principio fortalecen a la institución municipal, en algunas entidades más que en otras. La hacienda municipal es hoy en día dos veces mayor que en los años setenta, y se cuenta con competencias precisas. La política de descentralización parece cumplir en su objetivo para

que desde su ámbito incida como agente de desarrollo, diagnostique con mayor eficiencia necesidades y provea de servicios públicos. Lamentablemente los alcances actuales son distintos, pues aquello derivó en tragedia y hoy se cubre de farsa. La descentralización es espuria, por tragedia y farsa.

7. LA BASES DE LA TRAGEDIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Con el objetivo de coordinar esfuerzos de política entre los distintos niveles de gobierno, desde los años setenta el gobierno federal vino estableciendo Convenios de Coordinación con entidades y municipios, que implicaron transferencia de recursos. La principal diferencia entre este tipo de recursos transferidos por convenios con el sistema de participaciones descrito en el apartado anterior, estriba en que estas últimas constituyen una base de transferencias garantizada, no son discrecionales, en tanto aquellos carecen de certeza y continuidad. Estas diferencias le otorga un carácter de descentralizador a la política de participaciones, pues no se trata de un otorgamiento discrecional de recursos del centro a las entidades y, de estas a los municipios.

El sistema de convenios tradicional, no obstante, al encontrarse con la orientación de las reformas descentralizadoras en los ochenta generó una nueva modalidad de instrumento que se consolidó en la segunda mitad de los noventa. Se trata de una modalidad que media entre los convenios y las participaciones, se trata del sistema de aportaciones federales. En 1982, en el marco del modelo de convenios, se estableció en el presupuesto federal el ramo 26 denominado "Promoción Regional", con recursos destinados exclusivamente a los llamados *Convenios Únicos de Desarrollo*. Esta política rompía entonces con la característica tradicional de los convenios pues aquellos se establecían al amparo de diversos ramos del presupuesto según las políticas específicas de cada sector, pero ahora se establecía un ramo exclusivo (Guzar, 2014:12). Esta modalidad comenzó a mostrar una mezcla paradójica de lo tradicional de carácter centralizador con la nueva política, pues como en el sistema de participaciones el gobierno central destinaba una proporción de su recaudación exclusiva para ser transferida, para hacer partícipe a entidades y municipios con certeza de parte de una estrategia integral de política, pero sujeto su ejercicio a las reglas de los propios convenios. El ramo 26, desde entonces, tuvo varias denominaciones y modificaciones para su operación, dos de ellas de trascendencia, las de 1996 y 1997. Para 1996 el ramo 26 se denominó de "Superación de la Pobreza", incorporándose con ello los recursos a la política social. Para entonces eran evidentes los efectos neoliberales de la

reorganización posfordista: desempleo, precariedad laboral, informalidad, exclusión. Por lo que se hacía necesario la nueva política. Para coordinarla se creó la *Secretaría de Desarrollo Social*. Sin embargo, el cuestionamiento en la asignación discrecional de los montos en los convenios motivó que pronto se adoptara un nuevo esquema de distribución, que implicó la construcción de fórmulas en base a indicadores de pobreza. Este sistema quedó contenido a partir de 1997 en el capítulo V de la *Ley de Coordinación Fiscal*, y en el presupuesto de egresos de la federación (Guizar, 2014:16), pero en tanto se trató de una modalidad distinta a la tradicional se inscribió en el ramo 33.

Las aportaciones federales son distintas a las participaciones porque estas se constituyen como parte de las haciendas municipales o de las entidades en su caso. Las nuevas transferencias no. Ellas se entregan a las entidades y municipios, pero se mantienen como parte de la hacienda federal quedando sujeto su ejercicio a reglas federales. La diferencia con los convenios estriba en que su distribución se realiza en base a fórmulas contenidas en la *Ley de Coordinación Fiscal*, participan de ellas todas las entidades y municipios, existe certeza de los montos a transferir y adquieren un carácter permanente. En los convenios, si bien desde 1982 existió un ramo para ellos, la asignación resultó discrecional. En el presupuesto de egresos para 1998 se establecieron cinco fondos del ramo 33, tres de distribución exclusiva a las entidades, uno de distribución exclusiva a los municipios, y uno para entidades y municipios. Los tres primeros son de aportaciones para la Educación Básica, para Servicios de Salud, y de Aportaciones Múltiples, cada uno correspondiente a materias que se descentralizaban a las entidades. Exclusivo para los municipios es el de Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, conocido como FORTAMUN. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social FAIS lo comparten entidades y municipios, en dos subfondos: el FISE de Infraestructura Social Estatal, y el FISM de Infraestructura Social Municipal (PEF, 1997), ambos orientados como señala Lipietz (1987) a la regulación de la sobrevivencia. En la actualidad, se suman otros tres fondos: de Educación Tecnológica y de Adultos, de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, y de Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Los tres exclusivos para las entidades (LCF, 2013). Los recursos del FISM, según estableció en principio la *Ley de Coordinación Fiscal* solo se pueden aplicar a obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electrificación rural y de colonias pobres, mejoramiento de vivienda, infraestructura de salud, infraestructura educativa, caminos rurales, urbanización e infraestructura productiva rural que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema. De ahí que el fondo se distribuye a estados y municipios de acuerdo al Índice Global de Pobreza. Debe recordarse que las aportaciones tienen su origen en el ramo

de “Superación de la Pobreza”. Solo el 2% del fondo se puede destinar a un programa de desarrollo institucional municipal (LCF, 2013). Por su parte, los recursos del FORTAMUN, se establece deben destinarse a la satisfacción de requerimientos de los municipios con prioridad a obligaciones financieras y a la atención de necesidades directamente vinculadas a seguridad pública. El fondo se distribuye a las entidades en proporción directa al número de habitantes, y éstas con el mismo criterio deben distribuirlo a los municipios (LCF, 2013). En la actualidad el FISM y el FORTAMUN tienen una cuantía similar de recursos.

Las aportaciones, como se observa, tienen su origen en el cruce de políticas sectoriales federales y de descentralización, lo cual les otorga características que las posicionan en medio de las modalidades de convenios y participaciones. El FISM se constituye al amparo de la política social de superación de la pobreza, situación que no le permite ubicarse en plenitud como una política de descentralización, pues el ejercicio de los recursos transferidos está sujeto al orden central. De acuerdo a la *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS, 2013), es la Secretaría de Desarrollo Social del orden federal quien diseña y ejecuta la política general de desarrollo social que persigue el combate a la pobreza, por lo que es ésta quien define en qué y dónde gastar, no quien recibe las transferencias, entidades y municipios. El FORTAMUN, por otra parte, se opera al amparo de las políticas de la *Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*.

En 1998 cuando inició el ejercicio de las aportaciones éstas representaron dentro de los ingresos municipales apenas el 12%. Para 2002 representaban ya una cuarta parte. Desde 2008 superan la tercera parte de los ingresos totales. Incluidas éstas los ingresos se integran en un 64% por propios y participaciones, y en un 36% por aportaciones.

8. EL ESTADO DE LA DESCENTRALIZACIÓN LOS DATOS

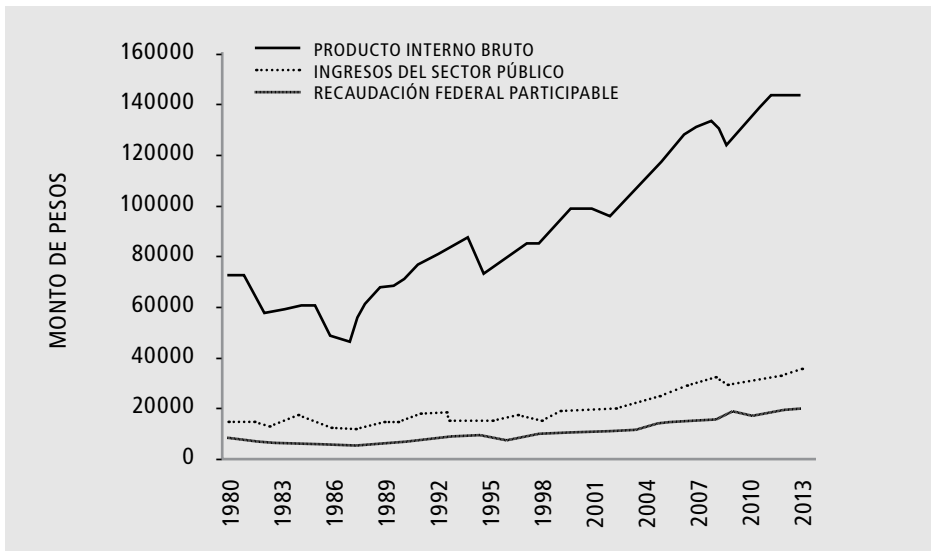
Determinar si la descentralización en México se arroja de alguna de las significaciones de lo espurio, sea tragedia o farsa, es el objetivo de este apartado, para lo cual se presentan cifras de ingreso y gasto agregado de los más de 2 mil municipios existentes en el país. Las cifras son resultado de un proceso de análisis cuantitativo por año, rubro y ramo de datos estadísticos de las finanzas municipales tomados del Sistema de Información Hacendaria del *Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*

INAFED (2014). También se colocan indicadores financieros de acuerdo a la propuesta metodológica de este instituto para la comparación y evaluación de los gobiernos municipales. Los datos son deflactados con base al año 2010, y se inscriben en el contexto del comportamiento del PIB y los ingresos públicos nacionales de 1989 a 2011, cifras provenientes del *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas* CEFP.

Los datos permiten corroborar que evidentemente los recursos públicos de los municipios en México han tenido un considerable crecimiento en las últimas décadas, comportamiento que se relaciona con la política de descentralización, pero también con el comportamiento general de los ingresos del sector público y del PIB. Hacer referencia a estas últimas variables es menester para evitar falacias. Como se observa en la Gráfica 1, de 1980 a 2012, el PIB ha mantenido una tendencia ascendente lo cual se refleja en la recaudación de ingresos, si bien la proporción de ingresos respecto al PIB que oscila el 20% se ha mantenido, los ingresos reales se han duplicado producto del crecimiento general de la economía. De estos ingresos públicos solo una parte es programable y participable a otros gobiernos y se denomina Recaudación Federal Participable RFP. Desde 1983, cuando se establecieron las participaciones a los municipios, estas se realizan en base al monto de la RFP que corresponde en promedio al 53% de los ingresos públicos.

GRÁFICA 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO E INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO, 1980 - 2012 (PESOS CONSTANTES AÑO 2010)

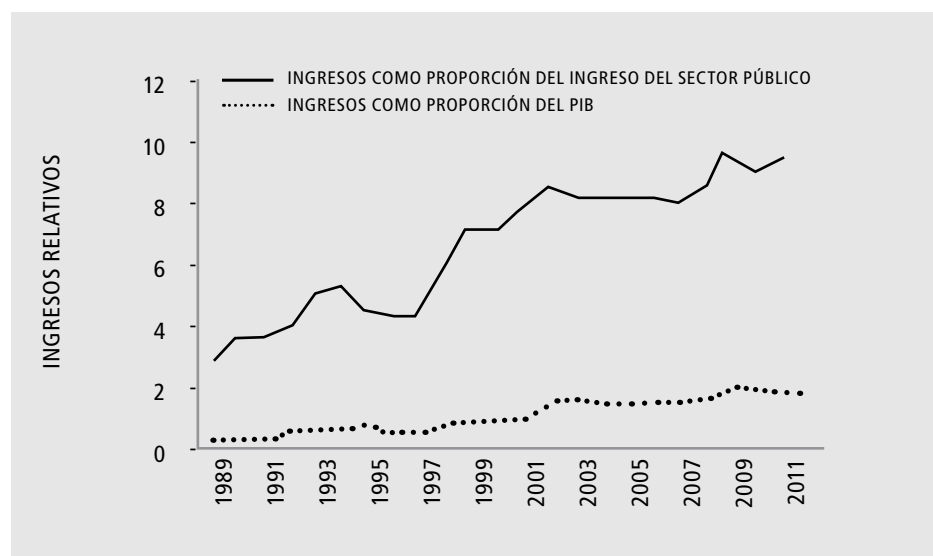


FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE CEFP (2014) E INEGI (2009).

Los ingresos públicos municipales, como se señaló, han mostrado desde los años ochenta un sostenido crecimiento. Con números precisos, para las últimas décadas, se puede observar que estos pasaron de representar el 3.36% del total de ingresos del sector público en 1989 a 4.65% en 1997, un año antes de la entrada de las aportaciones, después en 1998 ascendieron a 6.47%, para colocarse en 2011 en 9.54%. Como proporción del PIB también se observa el aumento pasando del 0.75% al 2.14%, en el mismo periodo (Gráfica 2). Es innegable que el aparato estatal se ha ajustado en sus escalas, donde el gobierno municipal ha pasado de ser marginal a tomar un rol de primer orden en el ejercicio del gasto. El problema del análisis de la descentralización radica entonces, en determinar si el robustecimiento de la hacienda se vincula a una ampliación de las esferas de participación y de toma de decisiones.

GRÁFICA 2

INGRESOS MUNICIPALES COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1989 - 2011. (PESOS CONSTANTES AÑO 2010)



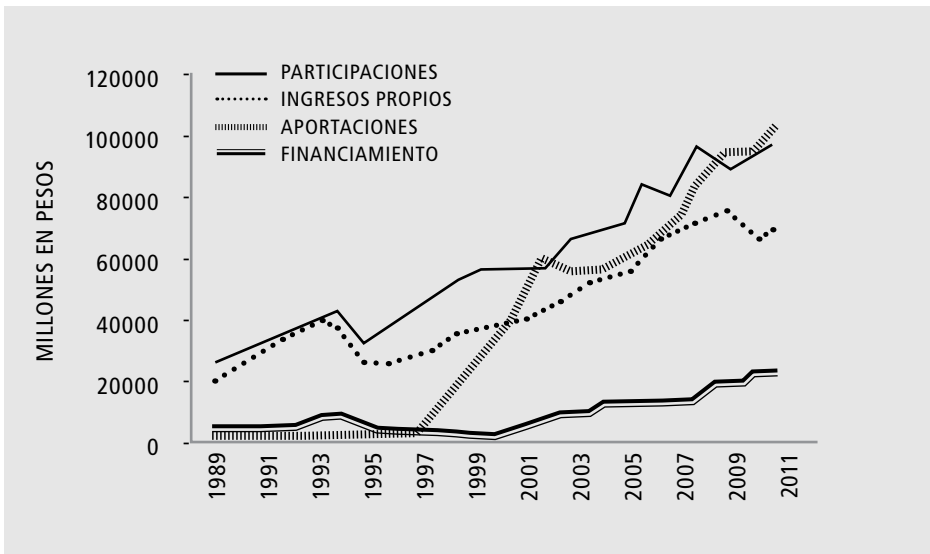
FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INEGI (2009), CEFP (2014) E INAFED (2014).

Una revisión de los diferentes rubros de ingreso, en términos reales, permite conocer que todos han tenido un comportamiento ascendente. Los ingresos propios incluido el financiamiento, las participaciones y las aportaciones, siguen una tendencia ascendente paralela unas de otras, con excepción de las aportaciones que se integran a partir de 1998, por lo que se observa en ellas un abrupto crecimiento en ese momento. Son tres las consideraciones que aquí deben puntualizarse. Primero, en términos relativos de 1989 a 2011 se nota un descenso de los ingresos propios y de las participaciones, pero el comportamiento no resulta de un descenso real, sino por efecto de un

ascenso sustancioso de las aportaciones. Segundo, la caída relativa de los ingresos propios, como impuestos sobre la propiedad inmobiliaria o derechos por servicios municipales, también está incidida por un aumento sustancial del financiamiento. Y tercero, como proporción del PIB los ingresos propios sin considerar financiamiento se han casi triplicado desde 1989 (Gráfica 3). En ese año estos representaban el 0.75% del PIB, en 2013 estos alcanza el 2.14%. Esto quiere decir que los discursos que señalan a la gestión municipal responsable de una probable dependencia financiera de las transferencias de los otros gobiernos es falsa. Los gobiernos municipales han aumentado sustancialmente sus ingresos propios.

GRÁFICA 3

INGRESOS MUNICIPALES POR RUBROS, 1989-2011. (PESOS CONSTANTES AÑO 2010)



FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INAFED (2014).

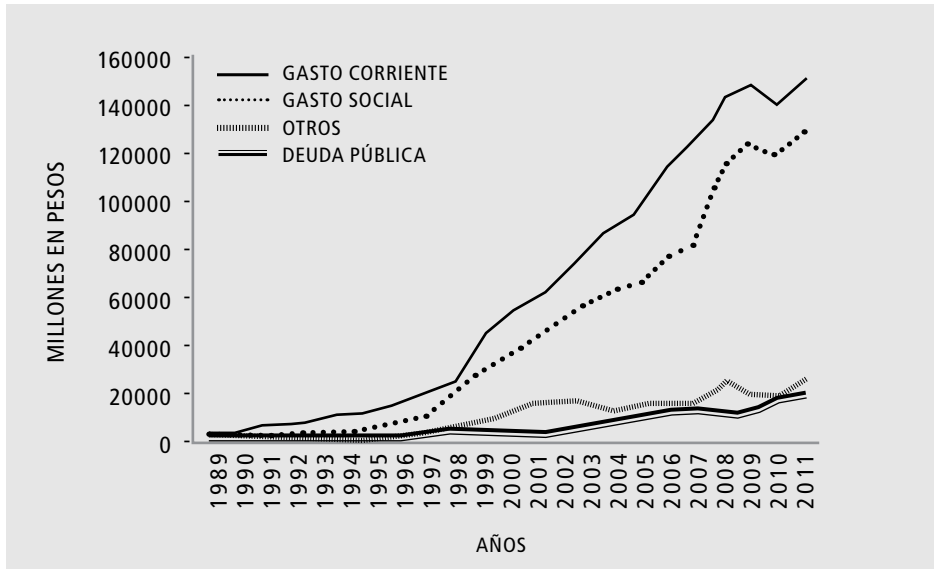
La segunda parte del análisis de este apartado corresponde al gasto público municipal. Si se parte de considerar que en términos reales todos los rubros del ingreso son crecientes, se puede inferir que en igual medida los gobiernos municipales han ampliado sus esferas de intervención y decisión. Sin embargo, esta situación no es así, pues las proporciones del gasto público por rubro se mantienen cuando se esperaría la descentralización ampliara las capacidades de gasto social, en especial a partir de la transferencia de aportaciones federales, pues solo el 2% de estas se puede erogar en rubros distintos a la inversión. En 1989 los gobiernos municipales destinaban el 54.4% del ingreso a gasto corriente, el 33.7% a gasto social, el 3.82% a deuda

pública, y el resto a otros rubros. En 2013, se destina el 47.3% a gasto corriente, el 39.7% a gasto social y el 5.3% a deuda pública. Se observa en la Gráfica 4 que cuando se introdujeron las aportaciones del ramo 33 en 1998, el gasto social en efecto comenzó una escalada importante en términos reales, pero de manera paralela lo hizo también el gasto corriente.

Una comprensión de lo sucedido puede lograrse a partir de un análisis del gasto por ramos de cada rubro. En el comportamiento del gasto social se observan dos momentos, uno de 1989 a 1998 y otro de 1999 a 2011. En los primeros años, que corresponde a la época de introducción de las participaciones, la proporción de obras y acciones sociales disminuyen del 74.6% al 54.9%, en tanto aumentan los subsidios, transferencias y ayudas del 21.5% al 34.3% y las adquisiciones del 3.8% al 10.7%. Esto se explica en parte por el impacto en el PIB y en los ingresos del sector público de la crisis económica de 1995. En estos años los gobiernos están prefiriendo mantener los subsidios y ayudas a costa de la obra pública. Como puede apreciarse en la Gráfica 5, en el segundo momento la tendencia se rompe, la proporción para obras y acciones sociales se recupera alcanzando el 66.9% del gasto social para 2011. La tendencia se revierte en parte producto de la recuperación de la economía y en parte como resultado de la introducción de las aportaciones destinadas solo a inversión.

GRÁFICA 4

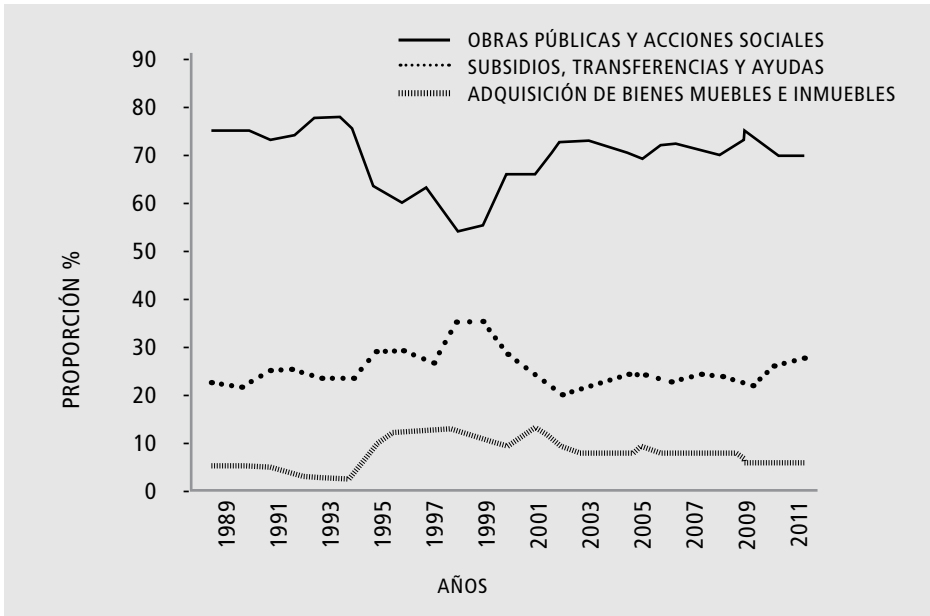
GASTO MUNICIPAL POR RUBROS, 1989-2011. (PESOS CONSTANTES AÑO 2010)



FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INAFED (2014).

GRÁFICA 5

GASTO SOCIAL RELATIVO POR RAMOS, 1989- 2011.

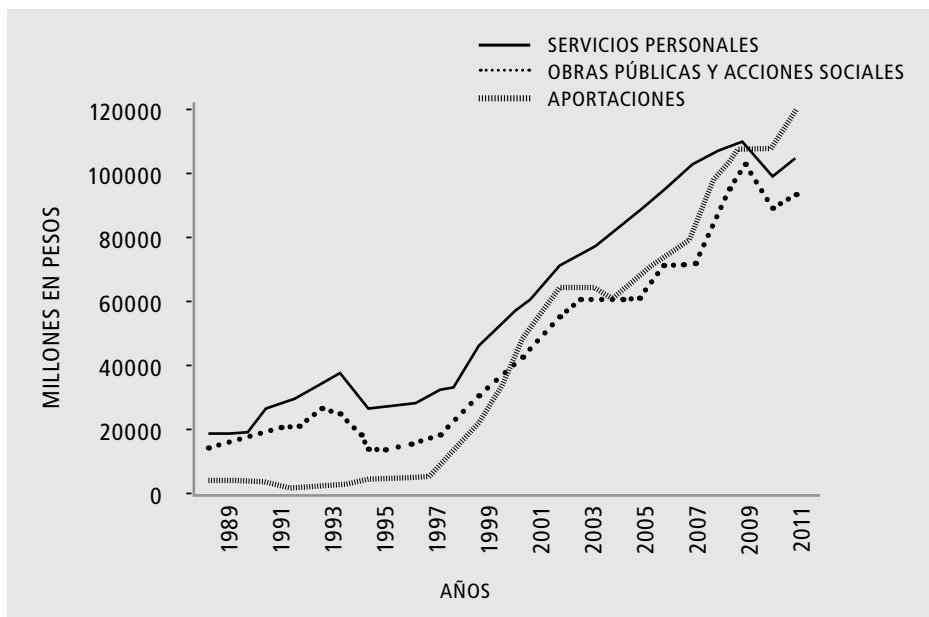


FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INAFED (2014).

En el comportamiento del gasto corriente, sin embargo, no se presentan ambos momentos. En todo el periodo, de 1989 a 2011, los servicios personales pasan de representar un 54.8% a un 65.8%, el ramo de materiales y suministros en términos relativos desciende del 22.3% al 10.2%, y el ramo de servicios generales se mantiene constante en una media de 24%. La introducción de las aportaciones no marcan un efecto en la composición. No obstante, se realiza un importante hallazgo. Como se observa en la Gráfica 6, hasta antes del año 2000, cuando aún la proporción de las aportaciones no era tan significativa respecto al ingreso total, el monto de gasto en obras y acciones sociales era superior al monto de estas, el gasto social excedía las aportaciones por lo que aquel se cubría de manera importante con ingresos propios y participaciones. Pero a partir de ese año, el monto de aportaciones supera el gasto de obras y acciones sociales, lo cual significa que éste es cubierto con aquellas destinándose el resto de la hacienda municipal a otros rubros. Es decir, a partir de ese momento o los gobiernos municipales han sustituido su política de obras a la política social transferida o la política social transferida ha obligado a los gobiernos municipales a orientar su hacienda a otros ramos.

GRÁFICA 6

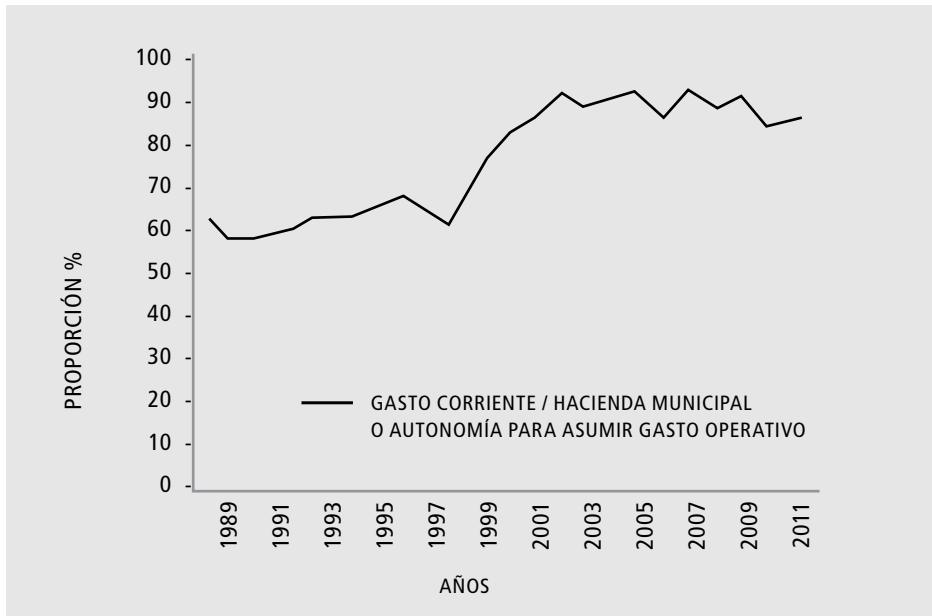
APORTACIONES FEDERALES Y GASTO MUNICIPAL, 1989-2011. (PESOS CONSTANTES AÑO 2010)



FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INAFED (2014).

La explicación de este comportamiento radica en las propias características del sistema de aportaciones federales. Estas transferencias no pueden destinarse a gasto corriente, solo el 2% se puede orientar a un programa de desarrollo institucional. Por tanto, los gobiernos municipales se encuentran obligados para poder aplicar las aportaciones, es decir, para administrar los nuevos ingresos transferidos, a destinar el resto de su hacienda a gasto corriente, principalmente en el ramo de servicios personales. Esta limitación inscrita en la *Ley de Coordinación Fiscal* viene a irrumpir así, trágicamente, con la política de descentralización. El efecto de las aportaciones no es solo frenar el proceso de descentralización que se entiende va en el sentido de ampliar las esferas de participación y toma de decisiones, sino de revertir el mismo y hacer de los gobiernos locales instituciones de prestación de servicios para operar la política social. La política social viene a encontrar en los gobiernos municipales un espacio que ocupar para su operación. Lipietz (1987) advertía este fenómeno desde los ochenta: el nuevo régimen de acumulación posfordista requiere de una organización multiescalar del aparato estatal, donde los gobiernos locales se ocupen de la regulación de la sobrevivencia.

GRÁFICA 7
AUTONOMÍA DE LA HACIENDA MUNICIPAL, 1989-2011.

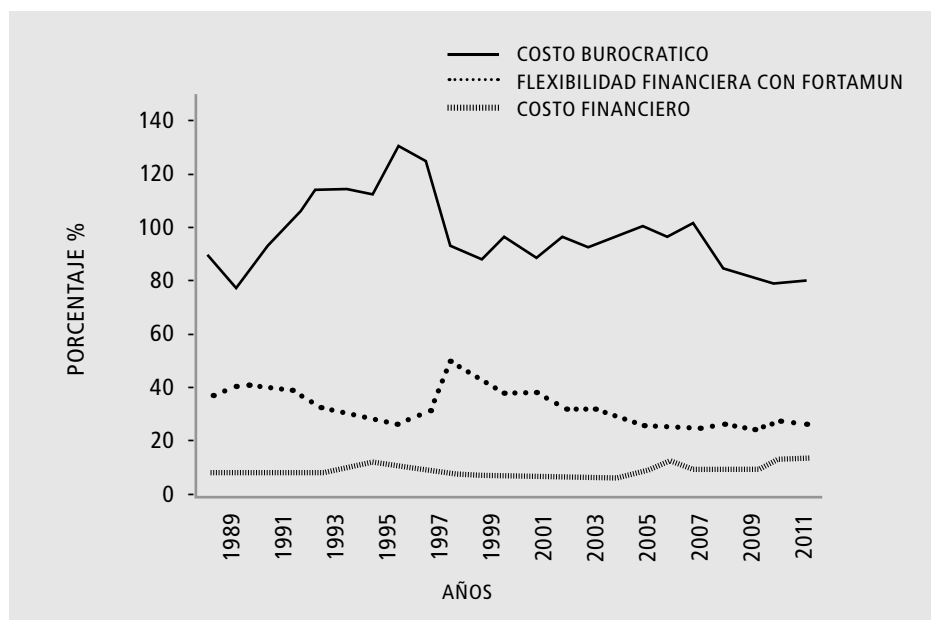


FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INAFED (2014).

Algunos indicadores financieros propuestos por el INAFED (2014) pueden dar constancia de la tragedia del proceso. Hasta antes de la introducción de las aportaciones, los gobiernos municipales gozaban de mayor autonomía de su hacienda. El gasto corriente como proporción de la hacienda oscilaba entre el 57% y el 67%. El resto de los ingresos el gobierno lo podía invertir libremente en cualquier acción de su competencia. Pero a partir de 1999 el grado de autonomía descendió, tan solo en ese año la proporción de gasto corriente aumentó al 73% y en 2011 alcanzó el 84% (Gráfica 7). Es decir, actualmente solo el 16% de la hacienda se puede orientar a gasto social, pues el resto se encuentra comprometido. Con anterioridad el ingreso disponible oscilaba el 43%. La situación toma mayor complejidad cuando se consideran los pagos de deuda pública. Si al gasto corriente se suman estos, el gasto comprometido toma mayor proporción dentro de la hacienda. Para 1989 la flexibilidad de la hacienda o ingreso disponible descontando compromisos oscilaba el 35%, en 2011 se redujo al 4%. Aquí, como en el indicador anterior también se identifican dos momentos, el previo y posterior a la introducción de las aportaciones. En el primero la flexibilidad resulta constante, pero a partir de 1999 ésta disminuye de manera alarmante (Gráfica 8). Este dato muestra gobiernos municipales con débil capacidad para orientar su hacienda.

GRÁFICA 8

INDICADORES DE COSTO Y FLEXIBILIDAD FINANCIERA DE LA HACIENDA, 1989-2011.



FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INAFED (2014).

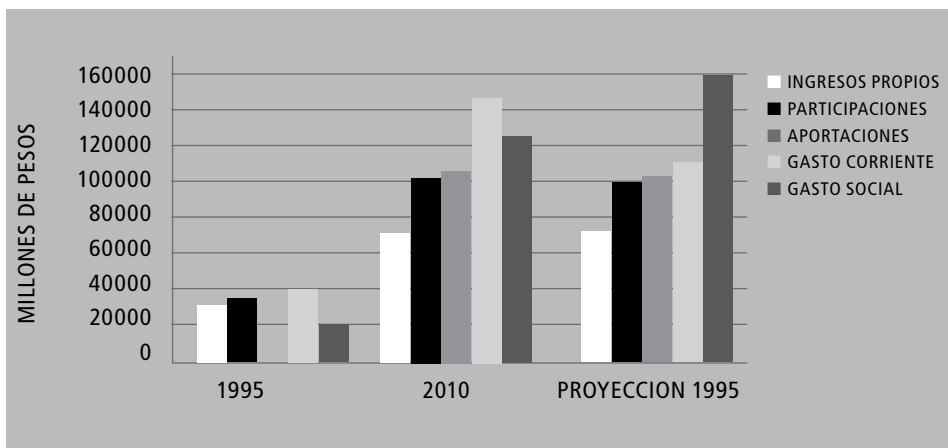
Esta situación difícil podría encontrar hacia dentro de los gobiernos municipales algunas causas como los aumentos del gasto en servicios personales y en el pago del costo de la deuda pública, pero no es así. Ciertamente el gasto de servicios personales de 1989 a 2011 aumentó en términos relativos dentro del gasto corriente, del 54% al 64%, pero no así en relación al gasto total pues se mantiene en el periodo en una proporción que oscila entre el 27% y 36%, con una media de 32%. El indicador que ayuda a revertir esas conclusiones espurias respecto al aumento alarmante del gasto de servicios personales es el indicador de costo burocrático como relación entre gasto de servicios personales y gasto social, es decir, responde expresa cuántos pesos en servicios personales se gastan por cada 100 en gasto social. Hasta 1997, el costo burocrático tuvo una tendencia ascendente que pasó de una cifra inicial en 1989 de 88.61 pesos por cada 100 de gasto social a 123.63, pero después tomó una tendencia descendente para colocarse en 2011 en 78.49 pesos (Gráfica 8). Entonces, con las aportaciones los gobiernos municipales encontraron fórmulas que mejoran sus procesos de gestión, aunque no sea para incidir en sus competencias. Una comportamiento distinto es el que sigue el costo financiero, pues éste afecta mayormente la flexibilidad financiera. El costo financiero como relación entre el pago de deuda pública y el gasto corriente

muestra un alarmante ascenso de 0.6% en 1989 a un 11.6% en 2011. Este costo ahorca la hacienda, pero no tiene relación directa con las aportaciones. Desde 2000 el monto de deuda han crecido de forma considerable pasando de representar el 2.16% de los ingresos a un 8.34% al año 2010. Es posible que los gobiernos estén encontrando en el financiamiento una oportunidad de ingresos para aumentar la hacienda y su grado de autonomía, frente al deterioro que le causa administrar la parte de la política social transferida, pero no se verifica tal supuesto en este artículo.

Otro indicador complementario para el análisis es la autonomía del gasto social, es decir, la relación entre gasto social y aportaciones. La unidad numérica indica dependencia perfecta, un número superior muestra cierto grado de autonomía. En 1998 la autonomía era de 3.03, esto es, el gasto social triplicaba el monto de las aportaciones. De cada tres pesos de gasto social, dos los colocaba el gobierno municipal y uno el gobierno central mediante transferencias. En 1999 este descendió a 2.20, y pronto en 2000 a 1.56, en 2011 este es de 1.10. Por tanto, la autonomía es prácticamente nula en la actualidad. De una inversión social de 110 pesos, solo 10 provienen de la hacienda municipal. En otros términos, el resultado del proceso es trágico, en función de los objetivos de un proceso de descentralización, los gobiernos municipales carecen de capacidad de orientación del gasto. Esto no significa que los gobiernos hayan disminuido en términos reales el gasto social, este se mantiene, pero con el ascenso de las aportaciones el gasto social proveniente de la hacienda municipal se aminora relativamente en el conjunto de todo el gasto.

GRÁFICA 9

PROYECCIÓN DE COMPORTAMIENTO DE LA HACIENDA MUNICIPAL, AÑO BASE 1995
(PESOS CONSTANTES AÑO 2010)



FUENTE: ELABORACIÓN CON DATOS DE INAFED (2014)

Desde un modelo hipotético se puede proyectar la composición que el gasto municipal tendría si el gasto municipal proveniente de la hacienda (ingresos propios y participaciones), se conservara en su composición en un momento previo a la introducción de las aportaciones, y se agregaran las aportaciones. Es decir, si hipotéticamente la introducción de las aportaciones no causara un efecto sustitución de gasto social por gasto corriente en la hacienda municipal. La grafica 9 compara la composición de 2010 con una proyección a partir del comportamiento de 1995. Como se observa el gasto social tiene un efecto ascendente, pues se libera la administración de las aportaciones de la hacienda municipal. Desde luego, este modelo carece del mecanismo de financiamiento de la administración de las nuevas transferencias: las aportaciones. El objetivo es tan solo visibilizar la afectación en la hacienda municipal producto de la administración de una política social federal: la introducción de aportaciones reorienta la hacienda a gasto corriente, situación que lleva a los gobiernos municipales a ser operarios de la política social central.

9. CONTRADICCIÓN DE POLÍTICAS, LA RECENTRALIZACIÓN QUE VIENE

A la tragedia de la política de descentralización en México, hoy se abona una clara política de recentralización. En 2013 el congreso de la unión tomó acuerdos para retirar de las entidades algunas materias. Se aprobó un código general de procedimientos penales que sustituye a los códigos de las entidades, se creó el Instituto Nacional Electoral que sustituye al Instituto Federal Electoral y sujeta parcialmente a los otrora Institutos Electorales Locales al nacional. Se retiró la administración de la nómina magisterial de educación básica a los poderes ejecutivos de las entidades, y se discute una regulación general de deuda para entidades y municipios. Por otra parte, se crearon los mecanismos en diversas entidades para que los cuerpos de seguridad de los municipios se adscriban a un mando único policial.

Desde la Francia de la segunda mitad del siglo XVIII queda claro que los principios en juego en la discusión del óptimo de centralización, son los principios de libertad de los agentes y de eficiencia del estado nacional. El pensamiento de la ilustración que envolvía la revolución francesa hizo que se antepusiera el primero, pero pronto con las guerras napoleónicas se impuso el segundo, haciendo de Francia un país históricamente centralista. En México, como en el resto de occidente la descentralización reciente se propuso envuelta en la crisis de los estados, pero evidencias recientes de

ineficiencia en los procesos vienen a cuestionar la estrategia. En párrafos anteriores se anotó el ascenso alarmante del costo financiero de las haciendas municipales, hoy se discuten también las capacidades de los gobiernos en materia de seguridad pública. ¿Es momento de anteponer la eficacia del estado a las concesiones de la descentralización?

En 2013 la *Ley de Coordinación Fiscal* tuvo modificaciones que impactan de forma relevante el quehacer municipal y la política de descentralización. Si bien, desde 1997 cuando en ella se incluyó un capítulo V sobre aportaciones quedó establecido que los recursos del FISM se aplicarían en sectores de la población en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, la falta de seguimiento puntual de su órgano rector, la Secretaría de Desarrollo Social, permitió que los gobiernos municipales los aplicaran indistintamente dentro de su jurisdicción. De acuerdo a la *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009* (INEGI, 2010) el 51% de los recursos se aplicaban en la cabecera, cuando este debe destinarse a localidades con rezago social, que generalmente no es el espacio central. Este desvío identificado en la gestión de la política social transferida es la que motivó reformas a la Ley que obligan ahora a la Secretaría a establecer lineamientos específicos y mecanismos de seguimiento en la aplicación del FISM, situación que restringe la esfera de acción municipal.

Las modificaciones a la ley y los *Lineamientos Generales* emitidos obligan ahora a los ayuntamientos a: a) informar trimestralmente a la *Secretaría de Desarrollo Social* del destino de los recursos del fondo, b) aplicar los recursos sólo en las localidades de muy alto o alto rezago social que identifica la Comisión Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria, c) destinar no menos del 60% en proyectos de incidencia directa en la pobreza y el rezago social, conforme al catálogo que para efecto se establece y, d) destinar no más del 15% a proyectos complementarios o especiales (LFAIS, 2014). De acuerdo al catálogo publicado por la Secretaría se consideran proyectos directos los de electrificación, mejoramiento de la calidad y espacios de la vivienda, de construcción de sistema de agua, drenaje sanitario o pluvial, de comedor, dispensario médico y aulas de educación básica. Son proyectos complementarios los de construcción de albergues, de infraestructura agrícola, artesanal y pecuaria, plantas de tratamiento de aguas residuales, de carreteras, caminos rurales, alcantarillado, calles, guarniciones, banquetas y alumbrado público. Por otra parte, se consideran proyectos especiales aquellos que no están señalados en el catálogo pero contribuyen a mejorar indicadores de pobreza y rezago social.

Como se puede verificar, las aportaciones ahora con los lineamientos y las

precisiones que establece el catálogo no coadyuvan a atender las competencias concedidas constitucionalmente a los gobiernos municipales. Estas competencias se cruzan solo con los proyectos complementarios a los cuales se puede destinar apenas el 15% del FISM. De manera que ésta reciente política termina por hacer de los gobiernos municipales operarios de la política social federal. Datos de la *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009* (INEGI 2010) muestra que en promedio los gobiernos municipales destinaban el 32% del FISM a acciones de urbanización, 11% a mejoramiento de caminos rurales y 3% a infraestructura productiva rural, esto es un 46% en proyectos ahora catalogados como complementarios.

La Auditoría Superior de la Federación, organismo que fiscaliza en México la hacienda federal, recomendó en 2013, de acuerdo al resultado de 399 auditorías del FISM realizadas entre 2002 y 2010, modificar la normatividad del fondo para ampliar la apertura programática, para que ésta se adecuara a las problemáticas municipales. El documento *Diagnóstico sobre la Opacidad del Gasto Federalizado* (ASF,2013), resultado de este proceso de fiscalización, indica que de las determinaciones de recuperación la causa del 27.3% es realizar obras y acciones fuera de los rubros establecidos en la *Ley de Coordinación Fiscal*. El documento concluye que:

Existe una creciente demanda social, hacia las autoridades municipales, de infraestructura y servicios básicos; sin embargo, al ser limitados los recursos municipales, se utilizan con frecuencia los del FISM para dar atención a las demandas de obras y acciones, incluso de aquellas que no cumplen con los requisitos que establece la normativa para el fondo (ASF, 2013:60).

No obstante lo anterior, el catalogo de proyectos si bien redirige los recursos del FISM a los objetivos de la política social, amplía la brecha en relación a las competencias municipales establecidas en 1983. La citada encuesta corrobora las conclusiones de la Auditoría. Para el 23% de los gobiernos un problema operativo del fondo es que no permite satisfacer las necesidades locales. De ello se infiere la ocurrencia en realizar obras y acciones para población y rubros distintos a los definidos en la *Ley de Coordinación Fiscal*. La razón del desvío parece ser el tamaño y composición de la hacienda. La misma encuesta permite conocer algunos problemas financieros: el 34% de los gobiernos manifiesta limitaciones para generar ingresos propios, 26% expresa dificultad para el cobro de impuestos, 20% señala el pago de compromisos financieros anteriores y 21% falta de fuentes de ingresos transferibles por los otros gobiernos (INEGI, 2010). Estas respuestas no son excluyentes.

La reciente modificación a la *Ley de Coordinación Fiscal* ha provocado, desde luego, reacción de los gobiernos municipales. Se solicita dar marcha atrás, pues las necesidades de la población no corresponden a la orientación de los ingresos actuales, se anuncia la cancelación de proyectos de obras y acciones. Por ejemplo, en Veracruz, el alcalde del municipio de Jalcomulco, Gilberto Ruiz, considera que el cambio de reglas violenta la libertad municipal para ejercer políticas conforme a las necesidades. El alcalde expresó que “El municipio es libre, sin embargo ahora nos etiquetan ciertos recursos para el combate a la pobreza que equivaldría al 85 por ciento de nuestro FISM, que usamos para calles, guarniciones, banquetas y caminos” (Cortéz, 2014). Esta situación problemática tiene su origen en la contradicción de políticas. La política social requiere de focalización de los recursos para abatir la pobreza y el rezago social, en tanto, la de descentralización requiere de autonomía en el ejercicio de los recursos. El comportamiento de la hacienda en las últimas décadas demuestra que se ha impuesto la primera a costa de la segunda, por lo cual los gobiernos dejan de atender sus propias competencias.

La expedición de los lineamientos del FAIS, sin duda, abona al carácter espurio de la descentralización, pues se establecen inmersos en un discurso a favor de la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales, inscrito en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 (PND, 2013:115). El proceso de descentralización está en duda, los resultados hasta ahora no se corresponden con el objetivo de trasladar responsabilidades para el desarrollo a los agentes locales, al menos no así como lo señalara Jara en 1916, con la capacidad financiera para incidir. Es necesario para transitar a una política genuina de descentralización desatar las transferencias de políticas centrales, para dar cabida a un ejercicio de carácter autónomo y correspondiente con las necesidades y demandas locales. En Francia cuando inicio el proceso de descentralización en los ochenta se decidió colocar en vez de transferencias etiquetadas, “una transferencia global con libertad de empleo” (Martínez, 2013:44).

CONCLUSIONES

El objetivo de análisis de este artículo fue verificar si el proceso de descentralización hacia los municipios instrumentado en México a partir de los años ochenta, tiene un carácter genuino o contrariamente tiene un carácter espurio. La argumentación de los primeros apartados, como los resultados del análisis cuantitativo de ingreso y gasto público municipal permiten concluir que el proceso es espurio, lo es por tragedia y por farsa. La descentralización es espuria por tragedia porque en el primer momento del proceso, de 1983 a

1997, si bien se ampliaron las competencias y capacidades de los gobiernos municipales, con la introducción de las aportaciones federales a partir de 1998 se revirtió el proceso al perder los municipios la autonomía ganada, al acotarse la flexibilidad financiera y hacerse depender el gasto social de las transferencias. La explicación radica, de acuerdo al regulacionismo, en la necesidad de transferir la gestión de la sobrevivencia a los gobiernos locales, en la gestión de la impopularidad o legitimidad del régimen neoliberal fuera de la esfera federal, lo cual se expresa en el traslado de la administración de una parte de la política social a la escala municipal. A los gobiernos municipales les compete ser operarios de la política social central.

Por otra parte, la descentralización es espuria por farsa porque en medio del discurso de la descentralización que pretende el fortalecimiento de la institución municipal, se acotan aún más las capacidades municipales. Los nuevos lineamientos de las aportaciones FISM reducen al 15% los recursos disponibles para atender competencias genuinamente municipales. En el marco de un contexto recentralizador en México no se visualiza un panorama que revierta la tendencia. Desde una interpretación regulacionista, por el contrario, como en la Francia napoleónica de finales del XIX, parece que el andamiaje institucional se ajusta para colocar por encima de las concesiones descentralizadoras la necesidad de eficientar el aparato estatal.

Las recientes modificaciones a las reglas de operación del FISM muestran que el gobierno actual antepone a la política de descentralización y fortalecimiento municipal la política sectorial de combate a la pobreza. Los presidentes municipales y organizaciones de gobiernos locales ya han puesto en alerta la pérdida de capacidad de gestión con las nuevas medidas. Las demandas de la población, en tanto, se acrecientan. Será, como postula el regulacionista Jessop, mediante una relación conflictiva entre los diversos actores y las necesidades estructurales de reproducción del capitalismo como se defina la regulación final: un nuevo óptimo de organización estatal escalar histórico.

BIBLIOGRAFÍA

ASF. *Auditoría Superior de la Federación*. (2013). *Diagnóstico sobre la Opacidad del Gasto Federalizado. Recurrencia de observaciones de auditoría del gasto federalizado 2000 - 2010*. México.

Bustelo, P. (1994). *El enfoque de la regulación en economía: una propuesta renovadora*. *Cuadernos de relaciones laborales*, 1 (4), 149-163.

Carpizo, J. (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.

Carpizo, J. (1980). *La Constitución mexicana de 1917*. México: UNAM.

CEFP. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2014). Gráficas dinámicas. Sitio web: http://www.cefp.gob.mx/graficasdinamicas/dem_EvolucionPib.html

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2010). Recuperado el 12 de febrero de 2010, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>

Cortéz, W. (2014, 20 de abril). *Atraso de 3 años en obra y parálisis financiera, por pasivos de 40 mmdp*. La Jornada Veracruz. Recuperado el 20 de mayo de 2014, de http://www.jornadaveracruz.com.mx/Nota.aspx?ID=140420_033048_62

De la Madrid, M. (1982). *Nacionalismo revolucionario*. México: PRI.

Friedman, Milton y Rose Friedman. (1980). *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. México: Ediciones Grijalbo.

Guizar, J. (2004). *Ramo 33: Fondo de Aportaciones Federales*. México: INDETEC.

Hayek, Friedrich. (2007). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.

INAFED. *Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*. (2014). *Sistema de Información Hacendaria*. México. Sitio web: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Datos_financieros_y_socioeconomicos

INEGI. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. (2010). *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009*. México. Sitio web: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/engspjm/default.aspx>

INEGI. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. (2009). *Estadísticas históricas*. México.

Jessop, B. (1994). *La teoría de la regulación, el posfordismo y el Estado: más que una respuesta a Werner Bonefeld*. En J. Holloway (Comp), *¿Un nuevo estado? Debate sobre la reestructuración del estado y el capital* (68-87). México: Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública.

LCF. *Ley de Coordinación Fiscal*. (1978). Recuperado el 15 octubre de 2011, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm>

LCF. *Ley de Coordinación Fiscal*. (2013). Recuperado el 15 octubre de 2011, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf.htm>

LCFEY. *Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Yucatán*. (2013). Recuperado el 10 diciembre de 2013, de http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_ley.php?idley=301

LFAIS. *Lineamientos para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. (2014). Recuperado el 20 de febrero de 2014, de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/Lineamientos_Generales_para_la_Operacion_del_FAIS.pdf

LGDS. *Ley General de Desarrollo Social*. (2013). Recuperado el 20 de marzo de 2014, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds.htm>

Lipietz, A. (1987). *Lo nacional y lo regional: ¿cuál autonomía frente a la crisis capitalista mundial?*. Cuadernos de Economía, 8 (11), 75-100.

Martínez Vázquez, Juan Pablo. (2013). "Francia, empoderamiento de los gobiernos locales", en revista Municipium, número 10, noviembre diciembre 2013. México: FENAMM.

Mattos, Carlos. (1990). "La descentralización, ¿una panacea para impulsar el desarrollo local?", en *Cuadernos de Economía*, número 14. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ornelas Delgado, Jaime. (1993). *Estructuración del territorio y política regional en México*. México: Universidad Autónoma de Tlaxcala.

PEF. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998*. (1997). Recuperado el 15 octubre de 2011, de <http://dof.gob.mx/index.php?year=1997&month=12&day=29>

PND. *Plan Nacional de Desarrollo*. (2013). Recuperado 14 de febrero de 2014, de <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

Unión de Ciudades y Gobierno Locales (Ed). (2009). *La descentralización y la democracia local en el mundo*. Barcelona, España: Gerárd Marcou.

Wollmann, Helmut. (2000). "Local Government systems: from historic divergence towards convergence? Great Britain, France, and Germany as comparative cases in point", *Environment and Planning C: Government and Policy*, número 18. Inglaterra: EPC.

