

LA (DES)CENTRALIZACIÓN EN EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS*

MAURICIO MERINO

LA DESCENTRALIZACIÓN ES UN PROCESO RELATIVAMENTE NUEVO para el lenguaje y las prácticas de la administración pública mexicana. De ahí que una revisión estrictamente sexenal no sea suficiente para seguir sus huellas, pues los cambios que ha producido en el quehacer gubernamental del país comenzaron en los años setenta, aunque no se haya convertido en un asunto de interés político prioritario sino hasta la segunda mitad de la década de los ochenta.¹ Se trata así de un proceso que dura ya al menos cuatro sexenios y que en consecuencia conviene estudiar desde esa perspectiva, tomando en cuenta que en cada uno

* La primera versión de este artículo se presentó, como ponencia, en el I Foro del Ajusco: "Desarrollo sostenible y reforma del Estado en América Latina y el Caribe", organizado por el Programa de Estudios Avanzados en Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente del CEDDU, en El Colegio de México, en marzo de 1994. Esa versión se publicó con el título de "Algunos dilemas de la descentralización en México". Más tarde se discutió en la conferencia "Beyond Economic Reform: Mexico under Zedillo", organizada en el mes de noviembre del mismo año en la ciudad de Londres, bajo la coordinación de Mónica Serrano, por el Institute of Latin American Studies de la London University. Ambas reuniones y un seminario interno del Centro de Estudios Internacionales sirvieron para enriquecer el texto inicial, y para situarlo como una evaluación del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, especialmente destinada a *Foro Internacional*.

¹ La idea de la descentralización nació en México atada a la necesidad de una mayor y mejor coordinación de esfuerzos entre niveles de gobierno. Fue una decisión administrativa más que una demanda política la que motivó ese principio, que se concretaría en los primeros acuerdos de coordinación firmados entre el gobierno federal y los estados de la república, sobre la base de una serie de experiencias previas que, sin embargo, nunca hasta entonces habían intentado abarcar un conjunto de políticas públicas. Un buen relato oficial de ese proceso puede encontrarse en: *Antología de la planeación en México. Los primeros intentos de planeación en México*, México, SPP-FCE, 1985, pp. 15-134.

de esos periodos de seis años se retomaron los instrumentos y las definiciones jurídicas que venían de atrás, para imponerle nuevas modalidades. De modo que una revisión aislada del sexenio que gobernó el presidente Carlos Salinas de Gortari resultaría, al menos en este caso, engañosa: si se omitieran los esfuerzos previos, podría producirse la impresión de una descentralización mucho más amplia de lo que en realidad fue.

El tema surgió, en principio, como una reacción tardía frente a las dificultades que empezó a plantear la excesiva concentración de las decisiones en el gobierno nacional del país hacia finales de los años sesenta.² Pero la idea de revertir aquel larguísimo proceso de centralización política y administrativa no cobró carta de identidad nacional sino hasta el momento en que se agotó el modelo de desarrollo que había operado por décadas. De ahí que el propósito de descentralizar haya surgido como una herramienta para afrontar la crisis de ese modelo, con opciones inéditas hasta entonces. Fue así un proceso de innovación –rasgo que ha mantenido hasta la fecha– pero también de reconocimiento de los errores acumulados por una administración pública nacional que intentó abarcar más de lo que podía.³

Entre los propósitos explícitos de la descentralización que desde entonces se puso en marcha y las estructuras institucionales del país aparecieron, sin embargo, contradicciones y dificultades que no estaban previstas, y que forman el principal foco de interés de este artículo. Se discuten en tres secciones complementarias: en la introducción

² La bibliografía sobre este punto es abundante, aunque no toda se ocupa de manera explícita del problema propiamente administrativo que se derivó de esa concentración de las decisiones. Recomiendo en ese sentido dos libros de ensayos que han compilado las distintas visiones del tema. Blanca Torres (coord.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1987, y Brigitte Bohem de Lameiras, *El municipio en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987. Cabe destacar que ambos pertenecen a la década de los ochenta, cuando el tema ganó importancia nacional y comenzaron a revisarse sus vertientes posibles.

³ Ese proceso no fue exclusivo de México. En casi toda América Latina la descentralización se presentó en los años setenta y ochenta como una de las opciones para afrontar la crisis del modelo de desarrollo “mercado-internista” que permeó a toda la región. Véase Dieter Nohlen, *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Madrid, Síntesis-Nueva Sociedad, 1991. También hay una excelente explicación en los mismos términos en Reinaldo Maia, “Reforma del Estado en América Latina: descentralización o decadencia del Estado nación”, en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Conacyt, 1992. Desde el punto de vista de las tradiciones centralistas que llevaron a ese punto común, véase Claudio Véliz, *La tradición centralista de América Latina*, Barcelona, Ariel, 1984.

se señalan las premisas que atañen al proceso mismo de la descentralización que ha tenido lugar en México, sobre la base de las dificultades que han surgido entre una estructura gubernamental diseñada para concentrar decisiones y las nuevas necesidades de descentralización. La segunda parte, dedicada a las etapas de la descentralización, es una breve descripción del modo en que fueron evolucionando esos nuevos instrumentos administrativos empleados por el gobierno nacional, así como sus principales obstáculos políticos e institucionales. La tercera parte, las contradicciones pendientes, pone énfasis en las cuatro trabas de mayor peso que han complicado la descentralización hasta nuestros días. Y, finalmente, el artículo concluye con una reflexión acerca de los desafíos que podría afrontar el gobierno del presidente Ernesto Zedillo en esta delicada materia, como una suerte de conclusión.

INTRODUCCIÓN: LAS PREMISAS DEL PROCESO

Desde un principio, la descentralización se planteó como un desafío nuevo para las estructuras políticas y jurídicas del Estado. No fue una decisión administrativa aislada, sino algo más profundo que atravesaba por un entramado institucional diseñado desde sus orígenes de manera central. Y de ahí que brotara, desde los primeros pasos que se ensayaron en favor de ese proceso, una larga lista de dificultades políticas y legales que tomaría tiempo comenzar a dismantelar: en contra de la descentralización no sólo pesaban las inercias políticas de un régimen atrapado por la hegemonía indiscutible de un solo partido –inercias que se traducían a su vez en formas específicas de control y de disciplina partidista entre gobernadores y presidentes municipales–, sino muchos años de prácticas administrativas dirigidas, implantadas y evaluadas desde las oficinas del gobierno de la república. Inercias y tradiciones que habían producido leyes y formas institucionales de relación entre la federación y las autonomías formales de estados y municipios, muy distintas de las que exigía la descentralización. La otra cara del presidencialismo como sistema, que no sólo se manifestaba en la acumulación de funciones, atribuciones y recursos en el gobierno nacional, sino también en las relaciones intergubernamentales que suponía un federalismo sometido a la voluntad del presidente de la república.

Esa acumulación centralista de medios y mandos tenía su correlato en la ausencia equivalente de administraciones públicas sólidas en los estados y en los municipios. No es una exageración decir que éstas solían transformarse con cada nuevo periodo de gobierno local, ni que

las únicas dependencias realmente estables en esos niveles de gobierno eran, acaso, las ordenadas desde el centro de la república. Basta revisar las constituciones y las leyes orgánicas de las administraciones públicas de los estados para advertir la homogeneidad de ordenamientos por encima de la diversidad regional: la identidad de principios con las instrucciones enviadas desde el gobierno nacional. Una identidad forzada, sin duda, en la medida en que cada entidad ha conservado sus rasgos propios, pero que resultó funcional a la etapa del desarrollo administrativo mexicano en la que todo –o casi todo– se orientaba efectivamente por las instrucciones del presidente de la república.

Yes que el sistema político mexicano fue ciertamente funcional al modelo de desarrollo instaurado en México desde mediados de los años cuarenta, basado en una economía cerrada, de mercado interno y con fuertes controles políticos corporativos. Un sistema político que no sólo incluía el predominio de un solo partido –que era en realidad el núcleo donde se procesaban los conflictos políticos– sino que suponía también la centralización necesaria de las decisiones de talante administrativo. El partido y la presidencia de la república constituían los dos ejes del sistema político en su conjunto, al que se subordinaban las entidades federativas, gracias al modo en que eran impuestos los candidatos oficiales en los puestos de decisión política regional.

No obstante, cuando el modelo de desarrollo comenzó a dar muestras de agotamiento y el sistema político ya no pudo seguir respondiendo con la misma eficacia a las nuevas demandas planteadas por una sociedad cada vez más participativa y más renuente a los conductos políticos señalados por el partido oficial, una de las primeras salidas que encontró el régimen para abrir el camino de la liberalización política fue el del reforzamiento de las capacidades de respuesta de los gobiernos estatales y municipales.⁴ Así la primera intención explícita de la descentralización fue la de encontrar alternativas frente a los re-

⁴ La mayor parte de los analistas políticos señala a 1968 como el año clave en que afloró la necesidad de liberalizar el sistema político mexicano. Aquel año, sin embargo, respondía todavía al auge del modelo de economía cerrada: era una crisis de crecimiento urbano y el principio de la incapacidad del régimen político para responder a todas las demandas sociales mediante los conductos políticos tradicionales. Las crisis económicas propiamente dichas comenzarían más tarde, hacia mediados de los años setenta, cuando la descentralización ya no se concibió solamente como una puerta de escape al proceso de liberalización sino también como una forma de mantener los controles políticos iniciales. Aquí se utiliza el concepto de liberalización en el sentido de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, The Johns Hopkins University, 1989.

clamos de una sociedad que exigía solución a los problemas del desarrollo urbano acelerado y a las crecientes muestras de desigualdad social y regional. Se planteó entonces una suerte de descentralización controlada desde el gobierno de la república, durante toda la primera etapa que duraría hasta finales de aquella década.

Más tarde, sin embargo, la descentralización ya no sólo se concibió como un instrumento para el mantenimiento del viejo control político corporativo, sino como una opción eficaz para paliar los efectos sociales más duros de la crisis económica que estalló en 1982. Si el proceso comenzó como una forma de mantener la estabilidad política del país, sin quebrantar sin embargo las redes del sistema político en su conjunto, después de la llamada "crisis de la deuda" se concibió además como una vía para hacer más eficiente el aparato administrativo federal ante los desafíos planteados por la quiebra definitiva del modelo de desarrollo. Fue esa crisis la que disparó en definitiva el proceso, en busca del incremento de la capacidad de respuesta administrativa de todos los niveles de gobierno.

Pero la debilidad de las instancias locales se convertiría, paradójicamente, en un grave obstáculo. Cuando la descentralización comenzó a plantearse en México como una alternativa plausible, saltó a la vista que la mayor parte de los estados carecía de la infraestructura física, institucional e incluso de los recursos humanos suficientes para recibir, con certidumbre, las nuevas responsabilidades que esa descentralización suponía. Hubo entonces que ir más despacio, pues las administraciones públicas estatales y municipales carecían de los medios para atender con verdadera eficacia —como quería el gobierno nacional— asuntos tan relevantes como la educación o la salud de los mexicanos. Y a esa carencia se sumaron, además, las resistencias sindicales y burocráticas que veían a la descentralización como una pérdida de influencia política. En los años ochenta, en consecuencia, se quiso descentralizar de prisa, pero no se pudo: detrás de las inercias y de las instituciones generadas desde el gobierno nacional, estaba un amplio vacío regional, mezclado con la oposición interna de sindicatos y funcionarios federales. Y en algunos casos, algo peor: viejas estructuras políticas de poder local, bien arraigadas y muy distantes de las bondades aparentes que anunciaba la descentralización.

La ausencia de administraciones públicas regionales y locales sólidas y diferenciadas originó entonces un nuevo cauce de reglamentaciones federales y generales que buscó remplazar las carencias con nuevas definiciones de alcance nacional. Se siguió así una lógica simple: para descentralizar había que diseñar un formato común para todas las en-

tidades. Leyes *ad hoc* que tomaban en cuenta la participación creciente de las administraciones locales, pero que al mismo tiempo partían de un mirador centralista y tendían inevitablemente a la homogeneización. Más allá de las diferencias obvias entre cada estado de la república —y con mayor rigor, entre cada uno de los municipios—, la federación optó por aplicar políticas homogéneas. Desde su punto de vista, ayudaba así a crear las instituciones que hacían falta sin complicar la operación administrativa de las decisiones tomadas. Sobre la práctica, en todo caso, brotarían las diferencias. Comenzó entonces la descentralización finalmente diseñada en el centro, y auspiciada por la legislación federal.

Los mayores avances de la descentralización así entendida se dieron, en consecuencia, no tanto por el reforzamiento de las instituciones políticas y administrativas de cada uno de los estados o de los municipios, cuanto por la creciente absorción de responsabilidades por parte de las delegaciones regionales del propio gobierno nacional. No fue casualidad en ese sentido que los primeros pasos se hayan dado en materias tradicionalmente atendidas por las delegaciones federales de salud y educación que, paulatinamente, se fueron acercando a los servicios prestados en esas mismas materias por los gobiernos de los estados. Ni tampoco que una dependencia federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), haya sido la responsable directa de dirigir e implementar todo ese proceso de coordinación de esfuerzos entre los distintos niveles de gobierno, sobre la base de una política que privilegiaba los criterios generales sobre las diferencias específicas de cada una de las regiones del país. La debilidad de las estructuras de gobierno estatal era tan acusada, en todo caso, que el gobierno federal optó primero por descentralizarse a sí mismo, para luego reunirse con las administraciones públicas de los estados.

En suma, la descentralización en México no se entendería sin tomar en cuenta, al menos, dos premisas básicas: la primera, que se trata de un proceso relativamente reciente, y claramente ligado a las reformas que el Estado se vio forzado a introducir por razones de control político, cuando el modelo de desarrollo seguido desde los años cuarenta comenzó a dar muestras de agotamiento. Una descentralización reactiva que, sin embargo, encontró en las ausencias de las administraciones públicas estatales uno de sus mayores obstáculos, obligando desde el centro al diseño de leyes nuevas que intentaron llenar ese vacío. Y de aquí la segunda premisa: que, paradójicamente, la descentralización no ha tendido al reconocimiento de la diversidad regional mexicana, sino a la homogeneidad de criterios, políticas e instrumen-

tos, pues los estados han de aprobar leyes comunes y de aceptar formatos iguales para acceder a las ventajas políticas y administrativas de la descentralización. Los rasgos peculiares de estados y municipios, en cambio, se han entendido como trabas que complican el proceso. De modo que para impulsar la mayor descentralización posible ha sido preciso, en una nueva paradoja, tratar de igualar las condiciones inevitablemente diversas de los gobiernos locales.

LAS ETAPAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Sin perder de vista aquellas premisas, se han sucedido por lo menos tres etapas durante ese proceso. La primera, que fue de 1971 a 1982, se ocupó primordialmente de establecer las bases primordiales de coordinación entre niveles de gobierno tradicionalmente conectados por la vía política del partido oficial, pero francamente desarticulados en casi todo lo referente a la administración pública. A esa primera etapa de coordinación siguió la de planeación del desarrollo que, entre 1983 y 1988, cubrió todo el sexenio de Miguel de la Madrid y los años del ajuste producido por la crisis de la deuda. Se buscó entonces el aprovechamiento de la experiencia previa en materia de coordinación para impulsar por primera vez una política completa de descentralización, que intentó multiplicar la capacidad de respuesta de los tres niveles de gobierno ante las crecientes demandas acumuladas y la incapacidad del gobierno nacional para sostener los mismos canales que habían venido funcionando con el modelo de desarrollo anterior. Fue en esa etapa cuando surgieron las principales contradicciones entre la voluntad de descentralizar y las debilidades de los gobiernos locales. Finalmente, la tercera etapa comenzó con el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y la idea de reformar el Estado, abarcando desde 1989 hasta 1994. En ella, las experiencias previas en materia de descentralización se aprovecharon por el gobierno de la república para diseñar un solo mecanismo de colaboración intergubernamental que se subordinó a la política social del sexenio y, especialmente, al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Es en esta última etapa en la que brotó con mayor nitidez la paradoja de la descentralización homogénea y la rápida sustitución de las administraciones locales por las delegaciones del gobierno nacional, ante la necesidad de obtener resultados lo más pronto posible. Tres etapas que, al final, revelan las dificultades que nos interesan en un proceso continuo que dura ya más de veinte años.

I.

La primera etapa, de coordinación entre los ingresos fiscales y los presupuestos de egresos de la federación y de los estados, tuvo dos fechas de inicio: marcado de un lado por la creación del primer Comité Promotor del Desarrollo Económico y Social (Coprode) en el estado de Yucatán, en 1971; y de otro, el establecimiento del primer convenio de coordinación fiscal —relativo al desaparecido impuesto sobre ingresos mercantiles—, en 1973.⁵ Es una primera fase, tímida todavía, que ensaya sin embargo los primeros caminos de las relaciones intergubernamentales en México.⁶ Aún no se hablaba de descentralización, sino de coordinación entre niveles de gobierno. Ni se trataba tanto de disminuir el ámbito de competencias del centro, y sí de incorporar los estados a una nueva dinámica favorable, sobre todo, al desarrollo social del país. Fue sin embargo una etapa rica en experiencias para el futuro y también respetuosa de las formas legales.

De hecho, los primeros esfuerzos de coordinación en materia fiscal y de inversiones partieron de la necesidad de replantear los criterios de soberanía estatal que estaban vigentes en ese tiempo, tanto para evitar las cargas económicas que suponía una doble tributación como los despilfarros derivados del desconcierto en la inversión pública nacional. Había, en efecto, que coordinar el cobro del impuesto más impor-

⁵ Antes de 1973 se habían celebrado tres convenciones fiscales entre el gobierno de la república y los gobiernos estatales —la última en 1947—, con el propósito de distribuir los impuestos que cada uno de los dos órdenes jurídicos habría de cobrar sobre actividades productivas y mercantiles. Esa convención llevó a una reforma constitucional donde se plasmó el mecanismo de cobro de impuestos diferenciados entre federación y estados que funcionó hasta 1973, cuando el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles fue considerado como una fórmula eficiente para coordinar el cobro y la distribución posterior de beneficios fiscales entre todas las entidades federativas, en busca de un mejor equilibrio entre las finanzas de cada región. Sobre esa base nació el nuevo sistema de coordinación fiscal que se depuraría desde entonces de manera sistemática hasta la fecha. Véanse Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Porrúa-CIDAC, 1995, pp. 80-94; Guillermo Ramírez Hernández, "El federalismo mexicano: conceptos, teoría, discurso y hechos", intervención ante la Academia Mexicana de Economía Política, Oaxaca, septiembre de 1995, mimeo., pp. 15-22, y José Mejía Lira, *Notas sobre administración estatal y municipal*, México, CIDE, 1991.

⁶ Ésa es la hipótesis compartida por la mayoría de los estudios sobre el tema. Véase, el clásico de Gustavo Martínez Cabañas, *La administración estatal y municipal en México*, México, INAP-Banobras, 1992, y sobre el concepto de relaciones intergubernamentales, Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, Cal., Brooks-Cole Publishing, 1988.

tante de México y la orientación de los gastos. De modo que con aquel acuerdo fiscal que culminó en 1973 nació el sistema de participaciones que habría de regir en adelante la distribución de recursos fiscales entre la federación y los estados, mientras que el comité creado como experiencia piloto en Yucatán se reproduciría ya hacia 1975 en todos los estados del país. Cargas fiscales e inversiones –ingresos y gastos– entraron de esa manera en una dinámica que no habían conocido antes. Los estados obtuvieron más recursos y comenzaron a contar realmente en las principales decisiones de gasto tomadas por el gobierno central.⁷ Pero todavía eran buenos tiempos para el erario, pues el modelo de desarrollo aún no agotaba sus innumerables promesas, y la coordinación fue vista entonces como un buen camino para sumar a las administraciones locales de México a la fiesta de los dineros y la ruta de la liberalización política que exigían las circunstancias nacionales.

El auge petrolero de mediados de los años setenta auspició un fuerte incremento del gasto público, pero también exigió un sistema de coordinación fiscal mucho más sofisticado, que se instauró finalmente en 1980, con una nueva legislación sobre la materia. En 1980 se modificaron también las bases tributarias del país, y se eliminó el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles para dar paso al Impuesto al Valor Agregado (IVA). La coordinación en materia fiscal, en consecuencia, se expandió a la mayor parte de los ingresos tributarios del país y los instrumentos fiscales de los estados quedaron sujetos a una fórmula de redistribución nacional de recursos entre entidades, que les hacía participar del ingreso fiscal total no solamente a partir de su población y de sus condiciones de mayor o menor pobreza, sino en función de sus aportaciones al fondo general participable: la coordinación fiscal comenzó así a premiar a los mejores y no sólo a los más pobres,⁸ aunque también depositaba en manos de la federación las decisiones sobre el destino final que tomarían los ingresos recaudados entre todas las entidades.⁹

⁷ Deil S. Wright afirma que la clave de bóveda de las relaciones intergubernamentales es “la obsesión fiscal”. De ella parten el resto de las redes que generan las relaciones entre gobiernos. Véase “Concept and Contexts”, en *op. cit.* Para una visión general sobre las ideas del mismo autor, “Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 6, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978.

⁸ Díaz Cayeros, *op. cit.*

⁹ Este tema se ha discutido con amplitud, pero la clave del debate está en las fórmulas que ha manejado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: son tres partes las que integraron el Fondo General Participable de aquel nuevo sistema, sobre la base del

Tres años antes –en 1977– se habían firmado los primeros Convenios Únicos de Coordinación (CUC) que sirvieron, por su parte, como herramienta para planear inversiones conjuntas entre la federación y los estados sobre la base de un instrumento programático homogéneo. Con los llamados CUC –y los Coprode creados antes– los gobiernos federal y estatal comenzaron a extender las bases de las relaciones intergubernamentales de México. Dineros aportados por ambas partes, a través de un ramo específico del presupuesto de egresos de la federación, permitieron iniciar proyectos nuevos de desarrollo social –el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural Integral (Pider), entre ellos–, y ensanchar, simultáneamente, los ámbitos de dirección y de control del gobierno nacional sobre las administraciones locales, pues mientras mayores eran los recursos depositados en ese instrumento de coordinación, mayor era también el tramo de normatividad impuesto por el gobierno de la república.

Aquella primera fase, la etapa de coordinación, fue pues de una indiscutible trascendencia. Sus ecos todavía perduran, pero no fue una etapa de descentralización propiamente dicha. Sentó las bases de la coordinación fiscal que prevalece hasta nuestros días, abriendo las puertas para que la federación y los estados pudieran definir e instrumentar –implementar, se dice ahora– políticas públicas comunes. Estableció los comités y los convenios que le dieron sentido administrativo y jurídico a las relaciones entre gobiernos, fijando también el cauce programático de las inversiones conjuntas. Abrió las puertas de la descentralización: le dio instrumentos propicios, pero no la promovió.

Los estados comenzaron a cobrar impuestos homogéneos, bajo vigilancia federal, para obtener la mayor parte de sus ingresos a través de las participaciones que les eran asignadas, posteriormente, de la bolsa fiscal general. Y al menos una porción de sus gastos, al mismo tiempo, pasaba a formar parte del otro convenio anual suscrito con la federación para emprender programas de gasto público diseñados, en la gran mayoría de los casos, en las oficinas del gobierno nacional. No está de más recordar, en ese sentido, que en aquella primera etapa nació también la Secretaría de la Presidencia –más tarde convertida en Secretaría de Programación y Presupuesto y actualmente en Secretaría de Desarrollo Social–, como la

Convenio de Coordinación Fiscal de 1980: “la primera se distribuye en relación directa con la población; la segunda, mediante la aplicación de un coeficiente que se calcula conforme al artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal (basado a su vez en la verdadera recaudación de cada entidad), y la tercera, en forma inversa a las participaciones que tenga cada entidad federativa por habitante”, Mejía Lira, *op. cit.*, p. 53.

instancia administrativa federal encargada de concertar todos los esfuerzos nacionales en materia de planeación y de gastos coordinados. Una secretaría fundamental para entender ese proceso, pues en ella han descansado, desde los años setenta, las relaciones de la federación con los estados de la república. Y no es casual que por ella hayan pasado los cuatro últimos candidatos del PRI a la presidencia de la república.

II.

Sin embargo, la descentralización no vendría sino hasta la segunda etapa de este recuento, que comenzó con el sexenio que afrontaría la crisis del modelo de desarrollo: el del presidente Miguel de la Madrid. Fue una fase mucho más intensa que la anterior —a pesar de su corta duración de seis años—, sobre todo en cuanto al empleo de aquellos instrumentos de administración pública diseñados con anterioridad. En 1983, en efecto, los CUC se convirtieron en Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), mientras que los comités promotores dejaron de ser presididos por el gobierno de la república para volverse parte de las administraciones estatales como Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades). Fue la etapa de la planeación del desarrollo, cuando todavía se creía que éste podía controlarse con planes. Y sobre esa base se produjeron al menos tres cambios de relevancia: en primer lugar, la descentralización se asumió plenamente como una política del Estado verificándose, en consecuencia, los primeros esfuerzos sistemáticos para trasladar atribuciones, funciones y recursos de la federación hacia los estados. Ya no se trataba solamente de coordinar tareas, sino de aprovechar los instrumentos creados en la etapa anterior con la intención de descentralizar la vida nacional. Propósito explícito desde la campaña política de Miguel de la Madrid, que se convertiría en decreto presidencial hacia junio de 1984: el primero que conoció la administración pública mexicana en esa materia.¹⁰ Y a partir de ese decreto, hubo también un Programa Nacional de Descentralización puesto en marcha en enero de 1985, que permitió incluir a los gobiernos estatales en no pocas de las decisiones que solían tomarse de manera exclusiva por las dependencias nacionales.

Aquel programa estableció —bien instalado en la moda de la planeación nacional— tres vertientes paralelas de ejecución: la redistribu-

¹⁰ *Experiencias de descentralización y desarrollo regional*, México, SPP, 1988.

ción de competencias entre los tres niveles de gobierno y la transferencia de programas de operación y de servicios a los gobiernos de los estados; la desconcentración de facultades a las propias dependencias regionales de la administración pública federal, y la reubicación de organismos y empresas o de unidades administrativas del sector central de la administración pública, fuera de la zona metropolitana de la ciudad de México. Fue entonces cuando empezaron también los intentos de descentralización de los servicios educativos y de las funciones asignadas a la Secretaría de Salud; cuando se descentralizaron las decisiones en materia de construcción de carreteras locales y varias empresas paraestatales pasaron a formar parte de los gobiernos de los estados. Ciertamente, no se cambió el panorama del centralismo administrativo y político con el que se ha gobernado México desde finales del siglo pasado. Pero al menos se permitió la desconcentración de funciones hacia las delegaciones de todas las secretarías de Estado de manera sistemática, y la reubicación de 60 mil empleados hacia distintas partes del territorio del país. Fue un programa hecho a la medida del gobierno nacional, sin duda, que apenas tomó en cuenta los rasgos singulares de los estados, pero era lo mejor que se había hecho hasta entonces —y probablemente lo mejor que se ha intentado hasta ahora.

Durante aquella segunda etapa se formularon también las reformas constitucionales que le dieron cabida a la coordinación como una vertiente jurídica válida para asentar las relaciones intergubernamentales de México. Fue una decisión importante para el tema que nos ocupa, pues antes de 1983 esa vertiente no existía en las leyes de México. Existía otra cosa: la concurrencia legal de facultades, que sin embargo se limitaba a las políticas que expresamente señalara el texto constitucional: la educación, la salud, el ordenamiento territorial, las cuestiones agrarias y laborales, y la administración de la justicia penal. En rigor, ninguna otra materia se consideraba concurrente. Y en consecuencia, todos los intentos de coordinar áreas chocaban con el obstáculo de un federalismo formal y rígido, que suponía un enfrentamiento de atribuciones y de legislaciones distintas cada vez que se intentaba crear un nuevo ámbito de descentralización. De modo que si los estados querían participar, no sólo tenían que crear leyes e instituciones que no tenían, sino incluso esperar a que la Constitución les diera cabida en la concurrencia. Era en éste, como en ningún otro espacio, donde saltaba a la vista con nitidez el largo proceso de concentración de poderes, reales y legales, que dieron forma al centralismo político y administrativo de México.

Las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales, en cambio, abrieron una puerta de escape. Considerada como una de las cuatro vertientes de la planeación nacional –junto con la obligación federal, y la concertación e inducción con los particulares–, la coordinación quedó inscrita como parte de las relaciones posibles, sin faltar a la ley. Con ella, la federación no abandonaba sus facultades acumuladas, ni los estados tenían que reinventarse del todo para comenzar a fortalecer sus administraciones públicas. Bastaba firmar acuerdos para crear nuevos espacios de relación conjunta, sin violentar los rigores del sistema jurídico. Sobre esa base se iniciaron los primeros procesos deliberados de descentralización en materia de educación y salud. En el primer caso, el camino de la coordinación sirvió para que el gobierno nacional promoviera la firma de acuerdos intergubernamentales que, entre 1983 y 1987, llevaron al establecimiento de políticas homogéneas de educación básica y normal en todos los estados, y hacia el final del periodo, a la creación paulatina de Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED), como órganos responsables de la administración de los sistemas federal y estatal en cada entidad. Y en cuanto a los servicios de salud, el mismo mecanismo de coordinación permitió, en efecto, que hacia marzo de 1984 se expidiera el decreto presidencial con las Bases para la Descentralización de los Servicios de Salud, que dio lugar a la primera etapa de ese proceso, mediante la “coordinación programática” de los servicios estatales y federal dirigidos a población abierta. Más adelante, en junio de 1985, comenzaría una segunda fase de “integración orgánica” de los sistemas de salud de ambos órdenes jurídicos que permitiría la descentralización completa en 14 estados de la república.¹¹

¹¹ Las unidades de servicios educativos a descentralizar exigieron un formato homogéneo, entre otras razones, por la presión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que vio el intento inicial de descentralización educativa como una amenaza a su capacidad de negociación nacional colectiva. En cambio, la descentralización de los servicios de salud a población abierta fue distinta por razones presupuestales: sólo entraron al proceso de “integración orgánica” los estados que estuvieron dispuestos a homologar salarios médicos y a afrontar nuevos gastos corrientes, sobre la base de leyes estatales de salud y dependencias diseñadas con ese propósito. Esos estados fueron: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Tlaxcala. Los demás quedaron pendientes. Véanse para la educación, Esteban Moctezuma, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, FCE, 1994, sobre salud, Manuel Ruiz de Chávez y Rodolfo Lara Ponte, *Descentralización de los servicios de salud. Avances y perspectivas del proceso*. México, Secretaría de Salud, 1988.

Finalmente, hay que señalar que en 1983 se aprobaron también las mucho más conocidas reformas al artículo 115 constitucional con el ánimo de transformar la dinámica municipal del país. Fueron las primeras que vieron al municipio como un auténtico nivel de gobierno desde 1917, permitiendo sin duda ensanchar la lógica de las relaciones intergubernamentales de dos a tres instancias jurídicas, políticas y sociales. Con aquellas reformas al 115, el municipio fue convidado a las mesas de la coordinación y, a través de ellas, a la descentralización que comenzaba a cobrar forma. Sería muy extenso relatar aquí la importancia de ese decálogo de reformas constitucionales pensadas para el municipio o abundar sobre sus consecuencias visibles. Baste subrayar que no sólo abrieron el debate sobre las posibilidades de los gobiernos locales, sino que inauguraron una reflexión que todavía está en curso, pues lamentablemente su visión sobre ese primer nivel de gobierno fue urbana, prestadora de servicios públicos y, nuevamente, homogénea: igual para todos los municipios de México, a pesar de sus muy evidentes diferencias de todo tipo.¹²

Con todo, esa segunda etapa, ligada a la idea de la planeación del desarrollo, ha sido quizá la más fructífera hasta ahora. Se trataba de sumar todos los esfuerzos posibles, de todas las administraciones públicas del país, hacia un conjunto de objetivos más o menos comunes. Eso ayudó a ventilar la necesidad misma de la descentralización y a reconocer las múltiples carencias institucionales que actuaban en contra. No fue poca cosa, pero a la postre el esfuerzo resultó incompleto. Y hacia 1989, ya se habían abandonado las corrientes de planeación para inaugurar otro proyecto sexenal, complementario de la etapa anterior en cierto sentido, pero diferente en sus matices y alcances: el proyecto que nació con el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, identificado con la idea de reformar el Estado.¹³

III

Esa tercera etapa se desdobló, fundamentalmente, en dos frentes: de un lado, el gobierno de la república continuó los procesos de descentralización que se habían iniciado antes: la educación pública, en par-

¹² Sobre los alcances de esa reforma véase Mauricio Merino, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992, pp. 95-151.

¹³ Una visión sobre razones y justificaciones de ese proyecto de reforma en Luis F. Aguilar Villanueva, "Gestión gubernamental y reforma del Estado", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, CONACYT, 1992, pp. 131-146.

ricular, fue objeto de un proceso de federalización mucho más amplio que culminó en 1992 con una nueva legislación y un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que entregó facultades y recursos a los estados para operar los servicios educativos locales. También terminó el proceso de coordinación programática de los servicios de salud, y hubo un nuevo traslado de facultades hacia las delegaciones federales asentadas en todos los estados de la república. Aunque en ambos casos los procesos de descentralización iniciados antes adquirieron otros matices y, en el ámbito de los servicios de salud, se interrumpió el camino de la “integración orgánica” que estaba pendiente optando, en cambio, por reforzar los alcances de la coordinación que originalmente aparecía solamente como una primera fase. Así, al llegar al final del sexenio de Carlos Salinas no se había integrado ningún otro servicio estatal de salud adicional a los que ya existían seis años antes.¹⁴ Y en cuanto a la educación, si bien se verificó un agresivo traslado de funciones y de recursos de la federación hacia los estados en materia de educación básica, también se centralizaron las decisiones fundamentales. Quedó claro, por ejemplo, que “la federalización fue un proceso más amplio de lo que se identificaba solamente como descentralización educativa. Se superaron las dudas de quienes por descentralización entendían la regionalización de la educación básica, debido a que con la federalización también se fortalecieron las facultades de la SEP para asegurar una educación nacional y obligatoria”. De modo que con toda su importancia, ese proceso significó mucho más un traslado de cargas administrativa, que una descentralización propiamente dicha. De ahí el nombre finalmente adoptado: federalización.¹⁵

Pero sobre todo, en ese sexenio fue creado el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), como el instrumento más importante de todos cuantos haya definido el gobierno de la república en materia de política social. Y con él se consolidó la segunda definición de mayor trascendencia en el sexenio que nos ocupa: la descentralización como un proceso que abarcaba también a la sociedad. Privatización, desregulación,

¹⁴ *Panorama general de la administración de los servicios de salud*, México, Oficialía Mayor de la Secretaría de Salud, 1994.

¹⁵ La idea de una redistribución de cargas administrativas fue explícita. En efecto, la federalización educativa significó la transferencia a los gobiernos de los estados de casi 700 mil plazas docentes y administrativas; de alrededor de 100 mil planteles escolares; y de 22 millones de bienes muebles, incluyendo equipos de cómputo y medios financieros para la administración de todos esos recursos humanos y materiales. Véase Moctezuma, *op. cit.*, pp. 108-125.

desincorporación, concertación, se convirtieron de prisa en palabras clave del gobierno de Carlos Salinas, y todas aludían a una mayor participación del mercado y de la sociedad civil organizada en los asuntos colectivos. Pero también señalaban una menor presencia del Estado. En ese sentido, el Pronasol se concibió, desde sus orígenes, como un instrumento que habría de permitir la descentralización de las decisiones en materia de gasto social directamente hasta los grupos de beneficiarios de cada uno de los proyectos, aunque en el trayecto pasara por alto a los gobiernos locales.¹⁶

Montado sobre los instrumentos jurídicos, programáticos y administrativos que heredaba de las primeras etapas de este recuento —el ramo XXVI del presupuesto de egresos de la federación; los Coplades y los CUD; los sistemas de planeación estatal y la vertiente de coordinación constitucional—, el Pronasol llevó el proceso hasta la organización de comités de Solidaridad por cada una de las obras ejecutadas en los estados, en los que habrían de participar los beneficiarios directos de las obras convenidas. Pero al hacerlo de esa manera, inauguró también un largo debate sobre los efectos perversos de esa estrategia. La descentralización llevada hasta la sociedad parecía suponer, al mismo tiempo, un proceso inverso de concentración de las decisiones fundamentales en el ámbito del propio gobierno nacional. Proceso contrario al que se había desenvuelto entre 1983 y 1988, a pesar de haberse construido sobre las mismas bases. El dilema de la descentralización hacia los niveles inferiores de gobierno o hacia la sociedad parecía resolverse entonces en un juego de suma cero: o hacia unos o hacia la otra. Y se optó por la segunda.

En ese mismo sentido se inscribió la conversión del Convenio Único de Desarrollo (CUD) —que había sido diseñado con una visión amplia de participación de las entidades federativas en todos los ámbitos de su desarrollo regional—, en Convenio de Desarrollo Social (CDS), con el propósito de especializar a los gobiernos estatales y locales en la política de combate a la pobreza. Ese convenio nació junto con la sustitución de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en mayo de 1992, por la nueva Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que, entre sus atribuciones, incluyó la de coordinar todas las relaciones intergubernamentales del país a fin de orientarlas hacia la política social del sexenio. Quedó claro, en consecuencia, que desde 1992 el Pronasol se habría de convertir en el la-

¹⁶ Véase, sobre aquellas primeras definiciones del Pronasol, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, FCE, 1994, pp. 15-28.

zo principal de esas relaciones entre gobiernos, y también que el resto de las políticas públicas quedarían bajo el control directo de las distintas secretarías del gobierno nacional. La última fase de la descentralización se resolvió, así, como una exclusión de los gobiernos estatales y locales frente a las prioridades sociales señaladas por la presidencia de la república.

En todo caso, en esa tercera etapa los gobiernos locales se orientaron hacia la política social y se reservó el resto de las políticas para la administración federal del país. Y el Pronasol en particular, supuso un diseño global de esa política válido para todos los estados de la república. De ahí la crítica que se ha enderezado contra el programa: más allá de los rasgos singulares de cada entidad, e incluso de sus propias posibilidades de desarrollo institucional, el gobierno de la república diseñó los cauces de ejecución, impuso las reglas del juego y las vigiló celosamente hasta sus últimas consecuencias. En ellas, los estados y los municipios participaron como entidades ejecutoras de algunos de los programas, pero su influencia en la orientación de los gastos fue más bien limitada. Por último, el Pronasol no supuso un incremento realmente significativo de las inversiones ejercidas por los gobiernos locales, sino una reagrupación de partidas presupuestales que, hasta 1988, aparecían dispersas en el presupuesto general de egresos de la administración federal. Lo que creció en esa tercera etapa, acaso, fue el gasto dirigido a la política social, mucho más que el despliegue de otras posibilidades de desarrollo para los gobiernos locales.¹⁷ Pronasol, en suma, significó una suerte de descentralización operativa hacia la sociedad, tan cierta como una concentración final de las decisiones en el ámbito del gobierno de la república.¹⁸

LAS CONTRADICCIONES PENDIENTES: EL RÉGIMEN DE CARLOS SALINAS

Cada una de las etapas que he descrito de manera sucinta produjo nuevas aportaciones al conjunto del proceso, aunque ninguna rompió del todo con su pasado inmediato, sino que agregó pautas y elementos adicio-

¹⁷ El gasto social pasó, en efecto, de 33.2 a 53.9% del gasto programable total entre 1988 y 1994. La importancia de Pronasol en ese mismo lapso también se incrementó, hasta ocupar 7.7% del gasto social total. Y es en este último porcentaje donde debe ubicarse la participación real de estados y municipios. Véase Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *op. cit.*, p. 38.

¹⁸ Para una evaluación global del programa, véase Sofía Jaso y Mauricio Merino, *Solidaridad: los matices de una política pública*, México, Comité Técnico de Evaluación del Pronasol, 1994, mimeo.

nales de una manera típicamente incrementalista. Es decir, cada nuevo paso retomó los anteriores para adicionar algo más. Sin embargo, en ese trayecto también afloraron nuevas contradicciones que se fueron sumando, a su vez, a las generadas con anterioridad, hasta formar un abanico completo de dificultades reunidas durante el sexenio de Carlos Salinas. Una política de acrecentamiento en sus resultados, y también en sus asignaturas pendientes. ¿Cuáles son esas asignaturas que brotaron con nitidez en la última de las etapas de la descentralización? En las páginas siguientes se abordan cuatro de ellas: las que a mi juicio podrían ayudar a organizar una reflexión mucho más cuidadosa sobre las posibilidades futuras de ese difícil proceso, a la luz de sus principales contradicciones.

Son las que encontramos en efecto, en la forma de concebir la legalidad frente al manejo de las leyes: aunque ninguna de las acciones que se han desprendido de la descentralización ha ido abiertamente en contra de la Constitución, ni de los ordenamientos de alcance federal, lo cierto es que ese proceso tampoco se ha asentado del todo en el estado de derecho. Cada vez que ha hecho falta, el proceso mismo ha generado en primer lugar, su propia legalidad *ad hoc* que no siempre ha coincidido con las normas previamente establecidas ni ha exigido, en consecuencia, una revisión profunda de las contradicciones que han brotado a lo largo del camino entre los dos órdenes jurídicos que rigen el federalismo de México: cuando ha sido necesario, las leyes federales —y generales— se han impuesto sobre las de cada estado. Un segundo ámbito de contradicciones se encuentra en el diseño mismo de las instituciones locales y de sus administraciones públicas singulares, que por años se subordinaron a la supremacía del gobierno nacional y que abandonaron paulatinamente su propio desarrollo interno. El tercero ha permanecido, en consecuencia, en la utilización del criterio de coordinación como instrumento útil para suplir las debilidades locales, pero sin haber logrado que ese mismo instrumento se convirtiera en un recurso para fortalecer tal déficit. Finalmente, se han manifestado contradicciones evidentes entre las múltiples diferencias que siguen poblando las regiones de México y la inevitable tendencia a la homogeneidad de criterios y de políticas para la descentralización que se han desprendido de los tres puntos anteriores. Pero veamos cada una de esas contradicciones por separado.

I.

En primer lugar, debe subrayarse que el proceso no ha estado a salvo de dificultades legales. Por el contrario, las primeras contradicciones palpables aparecieron en ese ámbito de atribuciones cruzadas entre

los dos órdenes jurídicos que supone la federación y los tres niveles de gobierno en los que se desenvuelve la administración pública. Si la concurrencia alude a aquellos órdenes legales de competencias, la coordinación cobija en cambio la participación de las tres formas de administración. Y entre ambas definiciones, se generó un nudo legal que no sólo dejó pendiente la revisión acuciosa de las facultades formales que le corresponden a cada nivel, sino que originó no pocas complicaciones adicionales. Hay dos ejemplos, entre varios, que podrían ilustrar bien ese problema: las leyes relativas al ordenamiento territorial y las competencias concedidas a los municipios de México según el texto del artículo 115, reformado en 1983. Asuntos ligados, y de igual importancia para el desarrollo ordenado de las regiones de México, que sin embargo transcurren en medio de ambigüedades.

La planeación urbana ejemplifica muy bien esas dificultades. Se trata de uno de los ámbitos de concurrencia legal entre la federación, los estados y municipios desde 1976, cuando se modificaron tres artículos constitucionales para dar cobijo a esa política pública, expidiéndose la Ley General de Asentamientos Humanos. Siete años más tarde, la Constitución volvió a modificarse para introducir en ella la nueva política de fortalecimiento municipal. Esa reforma tomó algunas de las atribuciones que la ley de asentamientos humanos de 1976 había concedido a los gobiernos de los estados, para trasladarlas a las instancias municipales. Pero en rigor no modificó la distribución de competencias que venía desde antes entre la federación y los estados, sino que reasignó las que ya estaban concedidas a estos últimos como parte de las nuevas facultades locales.¹⁹ Pero entre 1976 y 1983 la gran mayoría de los congresos locales expidió leyes estatales de asentamientos humanos y de ordenamiento territorial que regulaban la materia dentro de cada una de las entidades federativas. Esas leyes, congruentes con la primera reforma, entraron pronto en contradicción con la segunda. De modo que la regulación de asentamientos humanos se convirtió, al mismo tiempo, en una facultad concurrente de la federación y los estados, y en una competencia exclusiva de los ayuntamientos, pues ambas cosas aparecen en el mismo texto constitucional —y en las leyes secundarias—, en dos artículos di-

¹⁹ Véase la interpretación jurídica de Antonio Azuela, que retomo en adelante, "Obedézcase pero no se cumpla. La reforma municipal y el régimen local de la gestión urbana", *Alegatos*, núm. 10, 1988, México, UAM-Azcapotzalco.

ferentes.²⁰ ¿A quién corresponde la obligación de planear el desarrollo urbano de México: a la federación, a los estados o a los municipios? La respuesta, con todos sus matices —planes de desarrollo urbano, autorización de fraccionamientos, declaratorias de uso del suelo, expedición de licencias de construcción, etc.—, se ha dejado, en la práctica, en manos de la legislación secundaria expedida por las legislaturas locales. Pero a sabiendas de que, según la interpretación jurídica que se adopte, esa legislación estará irremediablemente en falta con una o con otra versión constitucional. No obstante, en la medida en que el gobierno de la república ha optado por especializar a los gobiernos locales en el desarrollo social —con el Pronasol a la cabeza—, esos asuntos laterales quedaron sin una definición concreta.

El ordenamiento territorial es, sin lugar a dudas, uno de los temas de mayor relevancia en materia de relaciones intergubernamentales, aunque lamentablemente no es el único caso. Sobre las nuevas facultades otorgadas a los ayuntamientos pesan además otros candados que también están inscritos en las legislaciones de los estados. Por ejemplo, las leyes de hacienda municipal, que a fin de cuentas definen y autorizan los ingresos recaudables por los ayuntamientos; las leyes orgánicas

²⁰ En 1976 se reformó el artículo 73, fracción XXIX-C para facultar al Congreso de la Unión —el Poder Legislativo federal— “[...] para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3º del artículo 27 de esta Constitución”. El párrafo aludido, en efecto, establece que “[...] se dictarán (no dice quién) las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población [...] Finalmente, el artículo 115, fracción v, establece que “los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y las disposiciones administrativas que fueren necesarios”. La ambigüedad de estos tres ordenamientos, todos de la misma Constitución, salta a la vista. Sin embargo, México carecía en el sexenio anterior de un Tribunal Constitucional independiente capaz de dirimir los conflictos de competencias y de dictar jurisprudencia en la materia, entre otras razones, porque las soluciones políticas han hecho innecesarias las respuestas jurídicas a dificultades de interpretación como la que aquí se presenta.

municipales, que establecen detalles de su administración pública; las leyes locales de planeación, sobre las que se diseñan convenios municipales y las formas específicas de control sobre una buena parte de los presupuestos aprobados en cada ayuntamiento, y la cuenta pública de cada entidad, a las que deben sumarse las cuentas municipales para la aprobación final por parte de los diputados locales, por citar sólo los puntos más relevantes, son todas responsabilidades de los poderes legislativos de los estados y suponen una instancia legal intermedia, no siempre congruente, entre los imperativos supuestos por la Constitución general y las prácticas cotidianas del gobierno local.²¹

No es exagerado decir que cualquier revisión acuciosa de las leyes que rigen las relaciones entre federación, estados y municipios –con excepción, quizá, de las de educación, salud y derechos humanos, que han sido renovadas en fechas recientes– acusaría muy serias contradicciones a partir de la división entre dos órdenes jurídicos autónomos entre sí, y tres niveles de gobierno que en la práctica han de compartir responsabilidades, funciones y recursos bajo la vigilancia y las instrucciones del gobierno nacional. De modo que esas contradicciones se han subsanado mediante los convenios de coordinación: los instrumentos jurídico-programáticos que han servido para indicar el camino de las políticas públicas, desde la visión propia del gobierno central.

II.

Esas contradicciones no resueltas en los ámbitos legislativos condujeron, durante un largo proceso que abarca casi toda la historia de México, a la concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo de la Federación. Las claves del centralismo político mexicano no se entenderían a cabalidad sin tomar en cuenta los conflictos que llevaron a la formación administrativa e institucional del país. No interesa desarrollar ese complicado proceso en este artículo, pero no puede pasarse por alto el hecho de que nuestro presidencialismo ha sido más que un accidente político. Se trata de una forma institucional que está en el diseño mismo de nuestro Estado nacional y que no podría transformarse sin tomar en cuenta la debilidad de su contraparte: de las dependencias de la administración pública

²¹ Naturalmente, cada una de esas dificultades jurídicas tiene consecuencias prácticas en la gestión pública local. Véase María del Carmen Pardo, "La gestión pública del gobierno local", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.

estatal y municipal. Es la otra cara de la moneda, que tampoco atendió el gobierno de Carlos Salinas: si de un lado había contradicciones patentes en materia legislativa, del otro había carencias notables en los gobiernos locales, que sin embargo no fueron motivo de una política específicamente destinada a paliarlas, pues lo fundamental estaba en la descentralización hacia la sociedad. Pero es evidente que no se puede aspirar a descentralizar la vida política nacional sin el piso administrativo local capaz de asumir las responsabilidades que supone cualquier traslado de competencias, funciones o recursos hacia los niveles locales.

No fueron pocas las dificultades afrontadas en los procesos de descentralización previos que olvidaron ese punto nodal. Y en el ámbito municipal no hay duda de que la precariedad es todavía mayor: buena parte de las reformas constitucionales de 1983 para fortalecer el municipio fracasaron durante el gobierno del presidente Salinas por la falta de continuidad, y por la debilidad creciente de los recursos financieros, técnicos y humanos de los ayuntamientos. No sólo por la pobreza que rodea a la gran mayoría de los municipios mexicanos, sino porque la concepción misma de esas reformas –además de imaginar municipios urbanos– partió del supuesto de que los municipios debían prepararse gradualmente para asumir las nuevas funciones que la Constitución general les entregaba.²² Pero con el paso del tiempo fue quedando claro que esa preparación, que tenía que desplegarse simultáneamente en varios frentes, no podía provenir de los propios ayuntamientos. De modo que a la postre, sus viejas carencias no sólo actuaron en favor de las decisiones tomadas desde el gobierno de la república, sino que incluso sirvieron para justificar el carácter centralista de esas decisiones.²³

²² Un solo dato es suficiente para mostrar la necesidad de una preparación gradual hacia las reformas municipales que suponía el nuevo texto constitucional de 1983: 94% del total de las localidades que conforman los municipios de México cuenta con menos de mil habitantes; 5% comprende localidades de hasta 5 mil habitantes y solamente 1% cuenta con localidades de más de 5 mil habitantes. En estas últimas se concentran dos terceras partes de la población nacional. Pero solamente 115 de 2 mil 412 municipios pertenecen a las realidades urbanas de México. Véase Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y municipio*, México, FCE, 1994, p. 69.

²³ La evidencia más palpable de este hecho está en la forma de operación del Proasol: programas diseñados y evaluados desde las instancias del gobierno de la república, con rasgos operativos parcialmente descentralizados hacia los ayuntamientos; “Son las comunidades y los ayuntamientos [como si se tratara de la misma cosa] quienes ejercen coordinada y corresponsablemente –dice Roberto Ortega– casi la tercera parte de los recursos totales de Solidaridad, mediante los Fondos de Solidaridad para la Producción, los Fondos Municipales de Solidaridad y el Programa de Solidaridad para una Es-

III.

La sustitución paulatina pero constante de facultades y recursos de los estados y municipios por parte de la federación se acompañó, en tercer lugar, de una suerte de distribución metaconstitucional de competencias entre niveles de gobierno. No se trató de una distribución formal sino práctica: como ya se ha dicho, los estados y los municipios fueron entendidos como entidades auxiliares en el desarrollo social del país, más que como gobiernos propiamente dichos. Una distribución que significó el ejercicio de recursos más o menos estables, dirigidos siempre hacia la política social, a través de instrumentos que en etapas anteriores fueron diseñados para la descentralización.²⁴ No es casual, en ese sentido, que el convenio intergubernamental haya cambiado tres veces de nombre: como ya vimos, nació como Convenio Único de Coordinación, se transformó luego en Convenio Único de Desarrollo y en 1993, en Convenio de Desarrollo Social. Una orientación específica hacia la política social que no estaba asentada, sin embargo, en la legislación constitucional. En rigor, los estados siguieron siendo libres de emprender cualquier acción de política pública más allá de los convenios suscritos con la federación. Pero en la práctica, tanto sus limitaciones propias como el entramado institucional que los

cuela Digna." Es verdad, pero sólo incluyeron una inversión total de 2 mil 470.7 millones de pesos entre 1989 y 1993, frente a los 33 mil 172.4 millones de pesos que ejercieron en ese mismo periodo otras instancias administrativas: apenas 8% de los recursos asignados al programa –que a su vez significó 7.7% del gasto social–, fueron destinados para el ejercicio municipal. Y ello sin considerar que, a excepción de los fondos municipales, en los otros dos la participación de los ayuntamientos consistía simplemente en la administración de caja de los dineros asignados por otras vías. *Ibid.*

²⁴ El instrumento privilegiado para impulsar esa distribución real de competencias entre la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales fue el ramo XXVI del presupuesto de egresos de la federación, pactado todos los años mediante convenios específicos. Siempre dirigido hacia la política social, ese convenio incrementó las posibilidades de gasto de los gobiernos locales, pero también les acarreó compromisos concretos de aportación financiera. No obstante, lo fundamental es que la orientación de los gastos tuvo que sujetarse a los criterios programáticos, y a la evaluación y el control del gobierno nacional. En ese mismo ramo se desplegó el Pronasol. Sin embargo, ese ramo nunca representó más de 4% de todo el gasto programable de la federación, ni más del doble si se le compara con el gasto social total del sexenio. Véase Roberto Ortega, *ibid.*, cuadro 5. Al mismo tiempo, la administración pública federal utilizó recursos crecientes para sí misma dentro del mismo ramo, paradójicamente destinado a la descentralización: 3.8% en 1988; 6.6% en 1989; 8.7% en 1990; 12% en 1991, y 11.4% en 1992. *Ibid.*, cuadro 10.

rodeó les impidieron participar plenamente en otras áreas del desarrollo.

Los convenios intergubernamentales, en consecuencia, fueron los instrumentos predilectos del gobierno de Carlos Salinas para dirigir y controlar las políticas estatales desde las oficinas de la administración pública federal. Los recursos fueron prioritariamente hacia las áreas y con las modalidades definidas por el gobierno nacional, en la medida en que los gobiernos locales no pudieron romper las barreras que suponía una apertura programática diseñada de antemano.²⁵ De modo que la falta de recursos financieros y humanos, así como las leyes federales y generales que regulan las políticas públicas mexicanas, se opusieron al despliegue de las iniciativas locales que no estuvieron comprendidas en el ámbito explícito de los convenios de coordinación. Lo que condujo, a su vez, a limitar las posibilidades de desarrollo autónomo en las administraciones públicas estatales. En otras palabras: la probabilidad de éxito de una política pública, diseñada en el nivel estatal, disminuyó claramente cuando no pasó por el tamiz de la aprobación federal: cuando no fue objeto de los convenios anuales.²⁶

Pero esa distancia entre políticas públicas y ámbitos formales de competencia fue todavía más amplia en los niveles municipales. Además de las contradicciones legales y de las limitaciones prácticas que ya se han señalado, la política municipal del gobierno de Carlos Salinas modificó la ruta de los años anteriores, sin adaptar la Constitución. En efecto, entre las políticas comprendidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se destacó la idea de convertir al municipio en el “núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en la producción, los servicios vinculados al bienestar social, el ordenamiento terri-

²⁵ La apertura programática es, en efecto, un listado de programas prioritarios en los que pueden realizarse inversiones conjuntas a partir de la firma del convenio anual de coordinación. Ese listado, y la “estructura financiera”, que indica los porcentajes de aportación de recursos de cada nivel, fueron diseñados invariablemente por las dependencias nacionales encargadas de administrar el ramo XXVI del presupuesto de egresos de la federación. Al firmar los convenios, los gobiernos estatales aceptaban también esas reglas de juego, así como los sistemas de evaluación y control correspondientes.

²⁶ Hasta ahora no se han discutido lo suficiente las posibilidades de la descentralización en términos del diseño de políticas públicas capaces de cruzar por los tres niveles de gobierno. El enfoque de las relaciones intergubernamentales, largamente debatido en otros países, apenas comienza a introducirse en ciertos ámbitos académicos de México, pero todavía no ha permeado las instancias de decisión. Véase Benito Nacif, “Gobiernos locales y descentralización”, en María del Carmen Pardo, *Teoría y práctica de la administración pública en México*, México, INAP, 1992.

torial y la ecología".²⁷ Políticas que son materia de concurrencia entre la federación y los gobiernos estatales, pero que no coinciden con las definiciones ofrecidas por el artículo 115 constitucional. El municipio entendido como un vehículo para la organización social podría responder mucho mejor a la realidad de la mayoría, sin duda, pero la Constitución los concibe como el gobierno de zonas urbanas. De modo que aun antes de buscar su aplicación general, las reformas municipales de 1983 cayeron durante el sexenio de Carlos Salinas en desuso: la orientación de las verdaderas políticas públicas del país condujo a los municipios hacia un derrotero diferente del que se había imaginado diez años antes.

IV.

Las contradicciones anteriores llevaron, por último, a una pérdida paulatina de la diversidad administrativa regional en busca de la homogeneidad federal. Problema complejo, no sólo por sus consecuencias concretas en el desarrollo regional del país, sino por su trascendencia política. Controlados con eficacia a través de los convenios de coordinación y de las políticas sociales diseñadas en el nivel central, la mayoría de los gobiernos estatales y municipales se disciplinó a las instrucciones giradas por el presidente de la república, por razones completamente distintas a las atribuciones que les concedía la ley. Fueron las redes políticas partidarias y clientelares, en todo caso, las que permitieron la sobrevivencia de aquellas contradicciones. No obstante, esas redes atravesaron también por una competencia electoral inédita en el desarrollo político nacional, que planteó una nueva dificultad al gobierno de Carlos Salinas. Los tres gobiernos estatales de oposición que comenzaron a gobernar durante su periodo, partieron de una revisión mucho más acuciosa, de los ordenamientos jurídicos que los sustentaban. E hicieron aflorar, al menos en el terreno de la opinión pública, varias de aquellas contradicciones que hasta entonces habían pasado inadvertidas.²⁸

²⁷ Roberto Ortega, *op. cit.*, p. 73. Véase también el *Programa de Apoyo a la Modernización Municipal*, Secretaría de Gobernación, 1992, que comparte la misma idea del municipio, concebido como núcleo de la organización colectiva y como respaldo, en consecuencia, a la participación de grupos organizados en las políticas de desarrollo social.

²⁸ En efecto, el gobierno de Baja California de Ernesto Ruffo Appel, quien fue postulado por el Partido Acción Nacional, provocó una crisis en el sistema de coordinación fiscal que venía funcionando desde 1980, cuando exigió que se revisaran las fórmu-

¿Sería posible establecer una red de relaciones intergubernamentales firmemente asentada en la diversidad regional mexicana? Otras experiencias nacionales demuestran que no sólo es posible, sino que incluso suele ser mucho más provechoso en términos de una mayor eficacia administrativa. Pero en México esa posibilidad pasa por la doble dificultad que supone, de un lado, la transición de un régimen de partido prácticamente único —como le llamó el propio presidente Salinas— a otro de pluralidad partidaria y de alternancia en los cargos públicos; y de otro, la precariedad de las instituciones políticas regionales, tradicionalmente subordinadas al nivel federal. Si la coordinación entre niveles de gobierno se ha sustentado hasta ahora en las redes políticas mucho más que en el orden legal, las contradicciones que han producido esas prácticas no podrían sobrevivir en la democracia, a riesgo de sustentar relaciones entre gobiernos en un verdadero pantano legislativo. Pero, al mismo tiempo, la propia democracia podría caer en una trampa de administración pública si, repentinamente, todos los gobiernos locales intentaran atenerse puntualmente a la letra de la legislación disponible. De ahí que las reformas constitucionales de 1983 no hayan sido inútiles, sino inutilizadas: al abrir la vertiente de coordinación, descubrió también una puerta de escape cuya eficacia descansó en la disciplina política de los gobernantes locales.

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO UN DESAFÍO PENDIENTE

El proceso de descentralización que ha tenido lugar en México desde los años setenta, a pesar de todo, ha producido numerosos avances en

las de acceso a las participaciones fiscales de su entidad. En rigor, el gobierno estatal era libre de abandonar los convenios. Pero una negociación política oportuna impidió que el estado rompiera sus nexos formales con la federación. Por su parte, el también panista gobierno de Chihuahua, encabezado por Francisco Barrio, inició una revisión completa de la Constitución del estado, que suponía un distanciamiento abierto de los formatos comunes surgidos de la Constitución general de la república. Capacitado legalmente para proceder con la anuencia del congreso estatal controlado inicialmente por su partido, el gobierno de Chihuahua obligaría así a revisar la mayor parte de los supuestos que sostienen las relaciones intergubernamentales de su estado con la federación, para no faltar a la ley. Y en Guanajuato, donde el panista Carlos Medina Plascencia gobernó gracias a un acuerdo político derivado de elecciones inciertas, se puso en marcha una política de fortalecimiento municipal completamente distinta de que la habría deseado el gobierno de Carlos Salinas, lo que generó conflictos concretos entre ambos niveles y, especialmente, en cuanto a la participación del Pronasol.

las relaciones entre las administraciones públicas del país. Por encima de sus contradicciones y de la nueva centralización que trajo consigo el gobierno de Carlos Salinas, ese proceso ha permitido que las administraciones estatales y municipales hayan contado con mayores recursos de gobierno y que haya comenzado a asentarse la necesidad de desarrollar nuevos medios administrativos, humanos y financieros. Si bien el gobierno del presidente Salinas significó un freno a la dinámica de descentralización que venía de atrás, los cambios producidos a lo largo de las etapas anteriores, sumados a los avances en la alternancia política regional de los últimos años, han colocado el desafío federal como una de las prioridades de todas las agendas políticas.

El reto de mayor envergadura, sin embargo, sigue siendo el de la concentración del poder. Los procesos de (des)centralización que ha vivido México en estos años han sido fundamentalmente administrativos: los métodos de coordinación y las nuevas herramientas disponibles para mejorar las relaciones intergubernamentales han producido cambios de trascendencia en la forma de diseñar y de ejecutar los programas de desarrollo. Pero no han descentralizado las decisiones, ni jurídica ni políticamente. Ése es el legado principal del sexenio de Carlos Salinas. Sin embargo, revertir esa tendencia no será una tarea sencilla ni dependerá solamente de la voluntad política del presidente Zedillo: el centralismo es uno de los ingredientes del régimen presidencial mexicano y una de las claves ineludibles del entramado administrativo. De modo que mientras no se revisen las redes creadas por nuestras más arraigadas instituciones, la descentralización no podrá trascender de la administración a la toma de decisiones; de la operación de programas a la definición de verdaderas políticas públicas regionales, y de la distribución parcial de recursos a la generación de posibilidades locales de desarrollo sustentable. Se trata de un desafío de proporciones mayores.

Después de 25 años de haber comenzado el proceso de coordinación de acciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, la herencia recibida por la administración del presidente Zedillo parece consistir, en consecuencia, en una complicada red de vínculos intergubernamentales orientada hacia el desarrollo social, pero incompatible con el resto de la estructura legal y administrativa del país. La descentralización ha sido dirigida por el gobierno nacional y asentada en sus propios criterios de legalidad, mucho más que en un proceso paulatino de reconocimiento de las verdaderas capacidades locales. En última instancia, ha sido también una forma de sustituir las debilidades propias de las administraciones públicas locales, tradicio-

nalmente sometidas al dominio del centro, por nuevos instrumentos políticos y administrativos que ha reforzado, a su vez, la supremacía de la federación.

Es previsible que el gobierno de Ernesto Zedillo afronte, por lo tanto, una creciente demanda de mayores cuotas de autonomía por parte de estados y municipios. Un reclamo que podría tender a privilegiar la capacidad local de decisión política y de resolución administrativa, más que al diseño de nuevas formas de coordinación dirigidas desde el gobierno de la república. No sólo porque los instrumentos diseñados durante la segunda etapa de descentralización, convertidos en herramientas de las políticas que quiso impulsar el presidente Salinas, han comenzado a agotar sus posibilidades de respuesta, sino porque los partidos de oposición han empezado a ganar puestos de elección popular que solían estar reservados a la disciplina oficial. De modo que tanto el cambio de modelo de desarrollo que vivió México a mitad de los años ochenta, como la transformación gradual de las relaciones de poder en los ámbitos estatales, parecen destacar el desafío de hacer avanzar la descentralización desde el plano administrativo en el que se ha desplegado hasta ahora, hacia las decisiones políticas regionales. Desafío que conllevará, por otra parte, la necesidad de revisar las bases legales de las relaciones intergubernamentales de México.

La descentralización política que reclama el futuro exigirá, pues, un importante esfuerzo legislativo. No para agregar nuevas leyes al entramado jurídico que ya complica en exceso las relaciones entre gobiernos, sino para evitar que el estado de derecho se convierta absurdamente en un obstáculo insalvable. Y exigirá, también, que ese esfuerzo trascienda hacia el fortalecimiento de las instituciones y de las administraciones locales. Un proceso de largo plazo que, sin embargo, está haciendo falta para recuperar la estabilidad política que el sexenio de Carlos Salinas abandonó.