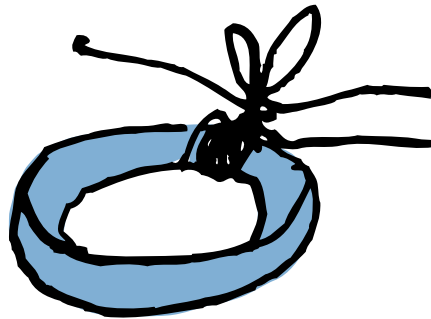


El Principio de subsidiariedad *en el federalismo mexicano* (segunda parte)

Joel Mendoza Ruiz



El Principio de subsidiariedad en contraste con la administración pública mexicana

Esta segunda parte ocupa los tópicos establecidos en el campo de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), percibiendo a éstas como un federalismo de nuevo cuño, fuera de la verticalidad del derecho y dentro de la disciplina de la administración pública. Los apartados que por su título indican la orientación temática son: Las relaciones federación-estados en las fórmulas de ingresos y rendimientos, Las relaciones estados-municipios en las fórmulas de ingresos y rendimientos, El gasto intergubernamental en servicios públicos, Las políticas distributivas y de desarrollo, Las políticas redistributivas, y, La organización ciudadana y las políticas públicas.

1. Las relaciones federación-estados en las fórmulas de ingresos y rendimientos

En la estructura federal mexicana no ha existido un servicio subsidiario de las comunidades

más complejas hacia las más simples, por el contrario, el proceso histórico de integración nacional obligó a que la clase política dominante impusiera una estricta jerarquía vertical. En tal sentido, para el detrimento de la autonomía hacendaria de las entidades federativas, la coordinación fiscal representó el precepto para que la federación centralizara gradualmente la imposición tributaria durante el siglo pasado. Los argumentos específicos han sido evitar una doble tributación (la federal y la local) y reducir el aparato burocrático, logrando así que el orden central integrara montos totales por lo recaudado para participar posteriormente los rendimientos a las entidades federativas y éstos, a su vez, a sus municipios. Por su parte, los instrumentos utilizados han sido la celebración periódica de convenios con rendimientos ascendentes a cambio de que las partes federadas renuncien a ejercer la mayor parte de sus potestades tributarias, lo que describe un proceso de centralización lento pero efectivo.

El incremento gradual en la distribución de rendimientos generados en el marco del sistema de coordinación fiscal ha representado un subsidium desequilibrado que ha suplido la autorresponsabilidad provincial. La estructura de los ingresos directos de las entidades federativas indica que obtienen pocos ingresos propios en relación con sus ingresos totales, existiendo además la tendencia de continuar reduciendo esta participación porcentual¹ y, consecuentemente, la dependencia se incrementará. En el periodo 2002-2005, 87.94% de los ingresos de las entidades federativas tuvo su origen en las transferencias del gobierno federal: 35.82% de sus ingresos totales fue por concepto de participaciones y 52.12% por aportaciones. En contraste, sólo 12.04% de los ingresos totales de las entidades federativas fueron propios, de los cuales 2.50% fueron ingresos tributarios y 9.54% ingresos no tributarios. En el año 2005, sólo en los estados de México, Chihuahua y Sonora, los ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales fueron superiores al promedio nacional.²

Los ingresos de carácter tributario, rubro en el cual la integración entre los gobiernos provinciales y sus respectivas sociedades pueden configurar una ética social local, son precisamente los que menos desarrollan las autoridades respectivas. Lo anterior se hace evidente al señalar que en la mayoría de las provincias los ingresos tributarios no logran superar a los no tributarios.³ Las principales causas obedecen a que existen entidades federativas que no utilizan potestades tributarias previstas para ellas, y a que los estados que sí aplican tales potestades muestran una precaria planeación recaudadora.⁴ La baja recaudación tributaria

directa es, en algunos casos, sustituida por el crédito como fuente de ingresos, logrando así recursos con menor esfuerzo administrativo y sin estimular el cumplimiento de las responsabilidades ciudadanas. Lo anterior queda de manifiesto al señalar que en el año 2005, 10 entidades federativas registraron ingresos por financiamiento superiores a los tributarios.⁵

La dependencia fiscal de las partes federales es una condición que cuenta con la aceptación tácita de los gobernantes provinciales. Como prueba de ello está el pensamiento conjunto de los mandatarios provinciales logrado a través del actuar de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), que establece una pugna por mayores facultades y recursos para las entidades federativas bajo el mismo modelo de coordinación fiscal. Las propuestas no rebasan los límites de una descentralización administrativa evitando así asumir en las provincias los costos de la disputa social; por otra parte, ha perfilado un débil inicio para la federalización tributaria mediante la participación de las entidades federativas en programas de eficiencia en la recaudación federal con beneficios por incrementos recaudatorios, todo ello ante la renuncia implícita de cobrar directamente parte de dichas recaudaciones.

No obstante, este último aspecto significa cierta motivación del orden federal para que, sin que este último abandone su máxima de control sobre el sistema fiscal nacional, los gobiernos provinciales logren una eficiencia gradual en el ejercicio de las responsabilidades originalmente propias. En tal caso, la participación de las entidades federativas en programas de fiscalización han evidenciado resultados moderados según cifras disponibles del 2002: a) la presencia fiscal mostró una media nacional de 0.81%,⁶ 18 entidades federativas se ubicaron

¹ Los ingresos propios de las entidades federativas con respecto a los ingresos totales pasaron del 17.60% en 1994 (SHCP, Op. Cit., pp. 36) al 14.58% en 2005 (según estimaciones del autor).

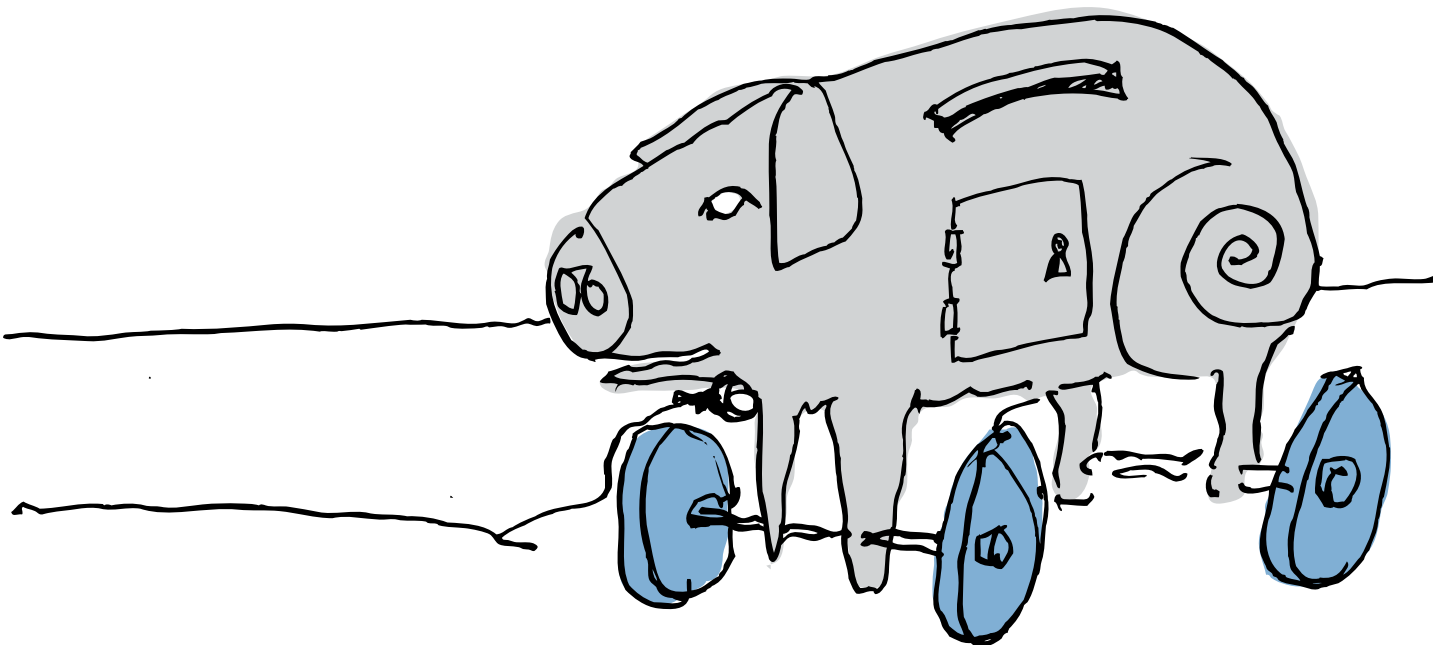
² El promedio nacional fue de 14.58%, mientras que los de los estados de México, Chihuahua y Sonora fueron de 23.16%, 21.24% y 21.08%, respectivamente (operaciones según datos www.inegi.gob.mx).

³ Fundación Este País, La federación a debate, México, 2004, www.concultura.com.mx, pp. 8.

⁴ *Ibidem*, pp. 35.

⁵ Éstas fueron Baja California, San Luis Potosí, Sonora, Aguascalientes, Colima, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos y Tlaxcala, según cuadros de www.inegi.gob.mx.

⁶ La presencia fiscal corresponde al porcentaje del universo estatal de contribuyentes al cual se le realizaron revisiones durante un ejercicio fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de coordinación con entidades federativas, Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, 15 de agosto de 2003, pp. 102.



por encima de esta media, una exactamente en el mismo nivel y 13 por debajo; b) la rentabilidad de la fiscalización⁷ contó con una media nacional \$5.31 por cada peso invertido, 17 entidades federativas superaron la media nacional y 15 quedaron por debajo; y c) en lo que se refiere a cifras cobradas,⁸ únicamente diez entidades superaron la media nacional (\$ 39.05 millones de pesos). En el mismo año 2002, los programas de recaudación obtuvieron como resultados: 1) en el control de obligaciones, 14 entidades alcanzaron 100% de efectividad; 2) en la verificación conjunta,⁹ 19 entidades alcanzaron un rango del 119% al 100% de efectividad, sin embargo, con respecto a 2001, la mayoría de las entidades federativas presentaron variaciones negativas; 3) en materia de multas

administrativas federales no fiscales¹⁰ destacaron los estados de Durango, Nuevo León, Puebla, Sinaloa y Veracruz; y 4) en la recaudación ZOFEMAT se llegó al 14% del potencial recaudatorio.

En materia de delimitaciones competenciales, el sistema nacional de coordinación fiscal se inscribe en el contexto difuso de la concurrencia intergubernamental, en cuyo caso, las mayores facultades no son directamente asignadas al nivel gubernamental más alto; sin embargo, es el orden federal la única entidad con participación constante en el referido sistema. La comisión permanente de funcionarios fiscales se integra por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y delegados de ocho entidades federativas (una por cada grupo de cuatro). En el caso de estas últimas, su representación es rotatoria, son electos durante la reunión nacional y duran dos

⁷ La rentabilidad de la fiscalización es una proporción entre el monto recuperado y el invertido en revisiones. *Ibidem*, pp. 103.

⁸ Las cifras cobradas son las cantidades efectivamente recaudadas después de la acción fiscalizadora. *Ibidem*, pp. 104.

⁹ La verificación conjunta son acciones para ampliar las bases del universo de contribuyentes nacional. *Ibidem*, pp. 108.

¹⁰ Las multas administrativas federales no fiscales son las que aplican las dependencias federales por violación a sus ordenamientos; desde 1984 las entidades federativas tiene la facultad de cobrar dichas multas. *Ibidem*, pp. 108.

años,¹¹ razón por la cual se deduce que la representación de las entidades federativas no es ni plena ni constante. La comisión sesiona cada mes en acuerdo conjunto, entre sus facultades destacan vigilar la creación e incremento de los fondos en la ley de coordinación fiscal, su distribución y liquidación por medio de la SHCP, asimismo, vigilar la determinación y liquidación de participaciones a los municipios efectuados por las entidades.

La comisión también resuelve respecto a las conclusiones de los grupos técnicos y los grupos de trabajo: los primeros son coordinados por la SHCP y abordan temas relacionados con el funcionamiento general del sistema como recaudación, auditoría fiscal federal, presupuesto y gasto federalizado, asuntos jurídicos, comercio exterior, deuda pública, régimen de pensiones y estrategia del SAT. Por su parte, los grupos de trabajo son coordinados por las entidades federativas y realizan funciones preferentemente relacionadas con la problemática local, como vigilancia del sistema de pensiones, vigilancia de aportaciones, ingresos coordinados, fuentes de ingreso local y potestades tributarias, estudio del sistema de participaciones, estudio de la operación de padrones de usuarios y registros de la propiedad, estudio de la reserva de la zona federal y armonización contable y presupuestal, entre otros.¹²

Sobre el análisis de las circunstancias particulares para establecer relaciones subsidiarias exactas, las condiciones existentes revelan que, a partir de 1989, existe una distribución de participaciones basada preferentemente en la simpleza de los factores demográficos más no en esfuerzos de fiscalización por impuesto. Las variables relacionadas con la eficiencia en

la distribución de montos,¹³ si bien existen en la normatividad general, en la práctica no alcanzan a modificar significativamente el paralelismo entre los totales de participaciones y de poblaciones estatales. Las estadísticas muestran que, en las participaciones totales el periodo 2002-2005, 26% de los estados se ubicó por encima de la media nacional, mientras que 74% está bajo esta referencia, lo que significa que ocho estados cuentan con montos grandes y veintitrés con montos de moderados a bajos. Los incrementos no definen tendencia alguna, seis estados han presentado incrementos importantes en el periodo señalado¹⁴ mientras que el resto (veinticinco estados) van de incrementos moderados a bajos. La tendencia de distribución de participaciones per cápita favorece principalmente a los estados menos poblados.

Las tensiones potenciales del sistema nacional de coordinación fiscal obligan a un análisis cada vez más particularizado del sistema en conjunto y de las partes federadas, en cuyo caso, los elementos del Principio de subsidiariedad pueden ofrecer una vía de solución. Las condiciones establecidas en el convenio de coordinación fiscal vigente (1980) representan un riesgo latente, por un lado, las fórmulas de participaciones han conservado varios errores del esquema anterior y cualquier intento de modificación crea conflictos internos;¹⁵ por otra parte, transferir a los estados montos de participaciones compensatorios, ante la incertidumbre del ciclo económico, será un acuerdo cada vez más difícil de cumplir para la federación. Por ello, la distribución de facultades recaudatorias entre los tres órdenes de gobierno debe encontrar, antes del colapso del sistema vigente, una solución técnicamente viable y políticamente factible. Una de las principales consideraciones apunta que, de acuerdo con las recomendaciones internacionales en materia hacendaria, la

¹¹ Las 31 entidades federativas y el Distrito Federal se agrupan en ocho zonas: a) Grupo 1.- Sinaloa, Baja California, Baja California Sur y Sonora; b) Grupo 2.- Durango, Chihuahua, Coahuila y Zacatecas; c) Grupo 3.- Tlaxcala, Hidalgo, Nuevo León y Tamaulipas; d) Grupo 4.- Colima, Aguascalientes, Jalisco y Nayarit; e) Grupo 5.- Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí; f) Grupo 6.- Guerrero, Distrito federal, Estado de México y Morelos; g) Grupo 7.- Veracruz, Chiapas, Puebla y Oaxaca; y h) Grupo 8.- Quintana Roo, Campeche, Tabasco y Yucatán. David Colmenares Páramo, Coordinación y colaboración gubernamental en México, Presentación realizada durante el Internacional Consortium on Governmental Financial Management, Miami FI, Mayo 2006.

¹² Ibidem.

¹³ Como son el criterio de eficiencia del fondo general de participaciones y los incentivos derivados de los convenios de coordinación.

¹⁴ Destacan Chihuahua, Morelos y Quintana Roo; según datos de www.inegi.gob.mx.

¹⁵ Rogelio Arellano, Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México. En Alicia Hernández Chávez, ¿Hacia un nuevo federalismo?, México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1996, pp. 110.

estructura fiscal debe basarse ahora en impuestos directos al ingreso (ISR) e indirectos sobre el consumo (IVA), en consecuencia, un nuevo pacto fiscal en México partiría de sustituir los actuales criterios demográficos de distribución.

Por lo expuesto surgen los siguientes cuestionamientos: ¿es factible que un nuevo pacto fiscal parta de utilizar las participaciones federales como piso financiero y, a partir de ahí, una devolución progresiva de facultades fiscales a las provincias sustituya al sistema de participaciones?, ¿existe la disposición y la eficiencia gradual suficiente en la participación de las entidades federativas dentro de programas de eficiencia en la recaudación federal, de tal modo que el ejercicio efectivo de las responsabilidades originalmente provinciales en el futuro pueda permitir la devolución, total o parcial, de la autoridad fiscal?

2. Las relaciones estados-municipios en las fórmulas de ingresos y rendimientos

Las clases políticas dominantes en las entidades federativas han reproducido a nivel local la jerarquía vertical federación-estados, lo cual refiere a su vez la inexistencia de un servicio subsidiario de las provincias hacia sus municipios. Sin embargo, en el federalismo mexicano se ha reafirmando la tradición española que combina un sistema de control central con autonomía local; en tales circunstancias, al definir una delimitación competencial sobre facultades no concurrentes, el orden central ha sido garante de la integración municipal al sistema de coordinación fiscal, y ha ocupado la reforma del artículo 115 constitucional para descentralizar funciones hacia el ámbito local. En contraste, al hacer específica la reforma constitucional, las provincias han conservado su dominio mediante un marco legislativo estatal que define la integración hacendaria municipal, que establece la distribución exacta de las participaciones federales a partir de los mínimos legales, y que señala los procedimientos para que los gobiernos estatales asuman funciones municipales ya sea por convenio de voluntades o por incompetencia declarada de los ayuntamientos. Por ambas tendencias, los municipios reciben las

Los servicios de salud y de educación básica originaron desde los años veinte infraestructuras y burocracias nacionales; la desconcentración parcial de servicios hacia las provincias inició en los ochenta, y en los noventa se transfirieron a los gobiernos estatales la administración de los recursos humanos y las infraestructura, aunque la planeación general de las funciones continúa siendo del dominio nacional bajo un esquema concurrente

crecientes participaciones que otorga el gobierno federal a través de las entidades federativas, asimismo, un pequeño porcentaje corresponde a participaciones estatales básicamente por funciones municipales asumidas.¹⁶ Cabe destacar que en la transferencia de participaciones estado-municipios son comunes los retrasos, situación que actualmente ha propiciado iniciativas federales al respecto.

Por la inconcurrencia hacendaria señalada, no existe un sistema de coordinación análogo al federal para el desarrollo específico de las relaciones estado-municipio, lo cual obliga a establecer diferentes relaciones (o negociaciones) en funciones referentes al ingreso, al gasto y al endeudamiento. Es importante mencionar el surgimiento de institutos hacendarios estatales (como en el Estado de México), cuya ventaja es generar espacios para la reunión periódica de tesoreros municipales y funcionarios de las secretarías de finanzas, instalando así el estudio y debate de los asuntos técnico-fiscales que son privativos en las reuniones de alcaldes. La des-

¹⁶ Esto representa 3.06% promedio anual del total de participaciones transferidas a municipios durante el periodo 2002-2005, según cifra calculada por el autor con base en datos de www.inegi.gob.mx.

ventaja detectada es la imposición de la jerarquía vertical, en donde inercialmente el orden superior convoca a las partes subordinadas según programas que se desarrollan principalmente dentro de la capacitación en virtud de la aparente superioridad provincial sobre las incapacidades locales.

En contraposición de lo anterior, la constante descentralización hacia la instancia municipal aparentemente ha propiciado una mayor autorresponsabilidad local con respecto a la provincial. Por ello, comparando la proporción entre transferencias e ingresos propios de entidades federativas y municipios, estos últimos cuentan con un porcentaje mayor de recaudaciones propias con respecto a las primeras. Durante el periodo 2002-2005, 66.99% del total de los ingresos brutos de los municipios provino de transferencias, mientras 33.01% de sus ingresos fueron propios, cuando en el caso de los estados la proporción análoga fue 87.94% y 12.04%, respectivamente. En otro comparativa, del total de los ingresos municipales 11.16% fueron ingresos no tributarios y 10.13% tributarios, por lo que se encuentra que los municipios tuvieron una mayor recaudación tributaria como porcentaje de sus ingresos que las entidades federativas: 2.50% de los estados frente a 10.13% de los municipios.

Sin embargo, la diferencia de proporciones no ha salvado una trayectoria similar a la existente en las provincias en la etapa contemporánea: el incremento de transferencias ha guardado una proporción directa a la dependencia hacendaria municipal e inversa a la eficiencia recaudatoria propia. Desde 1993, los ingresos tributarios de los municipios han disminuido en relación con sus ingresos brutos totales; entre 1999 y 2000 los ingresos tributarios alcanzaron su menor nivel desde 1989, representaron 9.4% de los ingresos brutos totales;¹⁷ en el periodo 2002-2005 se muestra una tendencia relativamente estable al respecto. Adicionalmente, un análisis del incremento de los diferentes conceptos de

ingreso municipal durante el periodo 2002-2005 otorga los tres primeros lugares al financiamiento (25.02% promedio anual), a las contribuciones de mejoras (22.93% promedio anual) y a otros ingresos (15.07% promedio anual). Esto señala que actualmente los municipios han optado por nuevas fuentes para financiar sus obras y acciones, dando preferencia a las referidas anteriormente sobre las tributarias que ocupan el cuarto lugar en la jerarquía de incremento (10.23% promedio anual). La adquisición de créditos es una fuente de financiamiento de creciente aceptación por parte de los ayuntamientos: en el año 2005 todos los conjuntos municipales de las entidades federativas presentan este tipo de ingresos. Los estados donde la deuda pertenecía mayoritariamente a los municipios en el año 2002 son Guanajuato (44.7%), Nayarit (64%) y Tamaulipas (51.8%).¹⁸ En el periodo 2002-2005, el incremento de ingresos por financiamiento de los municipios pasó de 0.09% a 0.12% del PIB nacional.

De manera similar al caso de las entidades federativas, el pensamiento conjunto de los municipios a través de la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm) es la aceptación tácita de la estructura fiscal actual y, a partir de ello, lograr mayores rendimientos sin mayor esfuerzo por reivindicar el derecho a ejercer la autorresponsabilidad. En tal sentido, las principales propuestas son: a) incrementar la base catastral integrando los inmuebles de propiedad federal, b) capitalizar el servicio de alumbrado público, c) beneficiarse con la distribución del fondo de aportaciones para la seguridad pública, d) incrementar el FGP de 20% a 25%, y e) beneficiarse con la distribución de excedentes petroleros. Las dos primeras propuestas imponen nuevos tributos a la federación y a los beneficiarios, respectivamente, las últimas tres representan competir con los gobiernos estatales por recientes asignaciones de transferencias.

En el aspecto motivación de las responsabilidades, bajo criterios contrarios de los órdenes superiores, persiste el esquema que combina

¹⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de coordinación con entidades federativas, Op. Cit., pp. 77.

una descentralización inicial promovida por el orden federal y un mecanismo de control adecuado posteriormente por el orden subcentral. El mejor ejemplo es el impuesto predial, el más importante de los ingresos tributarios municipales, cuyo cobro fue asumido por la instancia municipal en el contexto de descentralización ocurrido a la mitad de la década de los ochentas.¹⁹ Como contraparte, la limitante política fue la gran resistencia que ofrecieron los gobiernos estatales al perder la administración del impuesto que nos ocupa, en cuyo caso, cuando las entidades federativas concedieron la transferencia de funciones, ésta se dio en el ámbito de los convenios de asunción de funciones, después de que los ayuntamientos cumplieron con los requisitos previstos por las provincias.

En relación con el análisis de las circunstancias particulares para establecer relaciones subsidiarias exactas, este aspecto guarda una estrecha similitud con la propensión registrada de la federación hacia los estados, pues corresponde a fórmulas estandarizadas desde el centro. La tendencia general de las participaciones a municipios durante el periodo 2002-2005 considera principalmente el aspecto poblacional, y son muy pocos los estados que utilizan los parámetros de eficiencia recaudatoria y de equidad distributiva.²⁰ Por otro lado, en el proceso de crear facultades exclusivas mediante el proceso de descentralización, la imprecisión del orden federal fue el no considerar la heterogeneidad de los municipios. La transferencia administrativa del impuesto predial no fue aprovechable para el total de municipios porque la recaudación se potencia en las áreas urbanas y con el mayor nivel de las actividades productivas. Para aquellas municipalidades que aprovecharon dicha transferencia

por contar con la base catastral²¹ y por haber logrado cierta eficiencia recaudatoria, ésta les otorgó un nuevo peso institucional de gobierno frente a otros. Sin embargo, la eficiencia en el cobro del impuesto de referencia se encuentra concentrada: de 1994 a 2004 seis entidades recaudaron más del 70% del total nacional: Distrito Federal, México, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua y Guanajuato.

En general, una evaluación bajo los elementos del Principio de subsidiariedad arroja las siguientes preguntas: ¿cuáles son los avances y tendencias para establecer el sistema concurrente faltante a través de los institutos hacendarios estatales, conformando relaciones horizontales entre los gobiernos provinciales y sus ayuntamientos?, ¿es factible proyectar una eficiencia gradual basada en estímulos por eficiencia recaudatoria, sustituyendo así los actuales criterios de distribución demográficos?, ¿es factible invertir el proceso de asunción de funciones municipales para pasar al hecho inédito: una descentralización fiscal de las entidades federativas hacia sus municipios fuera de la obligación constitucional?

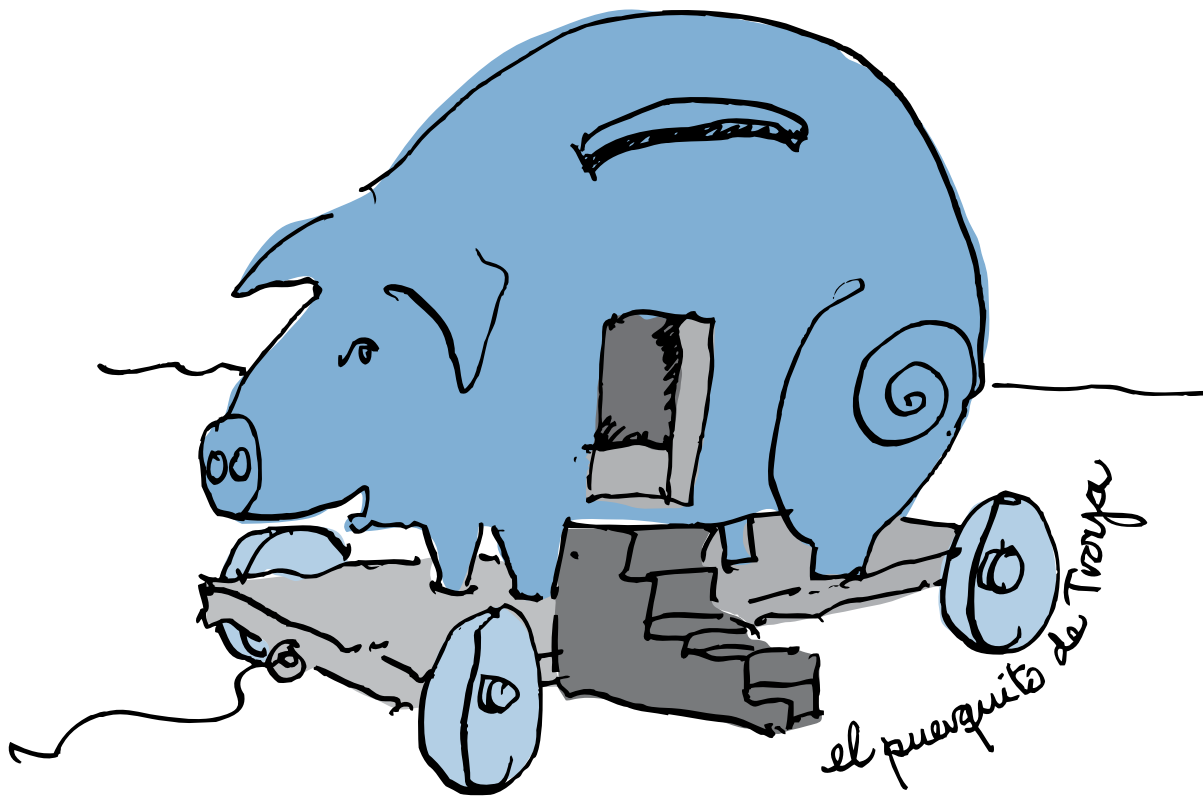
3. El gasto intergubernamental en servicios públicos

Para la prestación de servicios públicos a través del sistema federal mexicano, el orden federal centralizó las funciones de las partes federadas en la prestación de tales servicios durante la etapa posrevolucionaria, posteriormente descentralizó las referidas funciones en forma controlada; todo ello fue contrario a la configuración de un servicio subsidiario de los órdenes superiores hacia los considerados subordinados. Los servicios de salud y de educación básica originaron desde los años veinte infraestructuras y burocracias nacionales; la desconcentración parcial de servicios hacia las provincias inició en los ochenta, y en los noventa se transfirieron a los gobiernos estatales la administración de los recursos humanos y las infraestructura, aunque

¹⁹ Esta descentralización del cobro del impuesto predial obedece a la octava reforma del artículo 115 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983. Antes de la reforma municipal, los estados no sólo recaudaban los impuestos sino que decidían, de acuerdo con su propia legislación, qué parte de las cantidades recaudadas en los municipios se redistribuiría en esos mismos municipios de donde provenían; a menudo, los gobiernos municipales no recibían nada. Victoria E. Rodríguez, *La descentralización en México, de la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 261.

²⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de coordinación con entidades federativas, Op. Cit., pp. 97.

²¹ Todavía en 2002, dos de cada cinco municipios no contaban con catastro ni valores catastrales actualizados a nivel nacional. La proporción anterior se eleva a más de la mitad en el caso de los municipios con muy alto grado de marginación. Fundación Este País, Op. Cit., pp. 12.



la planeación general de las funciones continúa siendo del dominio nacional bajo un esquema concurrente.²² En materia de carreteras, durante la década de los ochenta el gobierno federal transfirió a los gobiernos estatales, con carácter de facultad exclusiva, la administración de las actividades y bienes relativos a los caminos locales libres de peaje iniciados en 1925, despojándose así de infraestructuras no sustentables en función de su mantenimiento y conservación. Los llamados servicios públicos municipales fueron definidos en el texto de la octava reforma del artículo 115 constitucional (1983), quedando éstos condicionados a la concurrencia de los estados.²³ Después de una etapa destinada a superar la dependencia operativa con respecto a los gobiernos estatales, la décima reforma del 115 constitucional reconoció a los servicios públicos municipales como competencias exclusivas de los ayuntamientos, sin descartar la

posibilidad de que las provincias los asuman temporalmente.

La reivindicación competencial inducida mediante la descentralización de los servicios públicos, ante la continuidad del sistema de coordinación fiscal, originó la necesidad de crear un sistema de aportaciones federales que contrarrestara principalmente los desequilibrios verticales del sistema federal. En tales circunstancias, los servicios públicos que se operan en la concurrencia federación-estados, como la educación básica y normal, la salud y la seguridad pública, se financian mediante fondos específicos. Por otro lado, los servicios públicos desconcentrados, como los equipamientos y las infraestructuras, se construyen con fondos de aplicación múltiple cuya normatividad permite mayor discrecionalidad en las decisiones. Las aportaciones para la inversión en servicios públicos conservan el control federal en un marco de descentralización, la existencia de aportaciones estatales para los municipios destinadas a la construcción de infraestructuras y equipamientos reproduce tal esquema de control a nivel local.

²² Victoria E. Rodríguez, Op. Cit., pp. 171.

²³ Gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial del 3 de febrero de 1983.

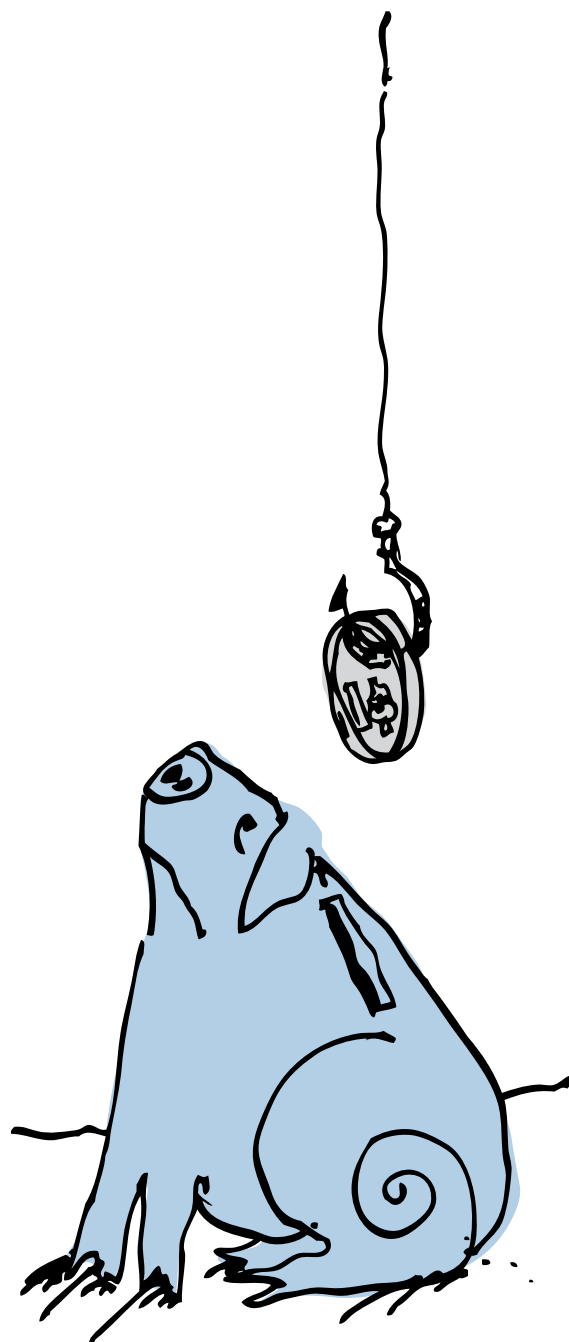
Desde 1996 el gasto federal ha disminuido pero en las entidades federativas ha ido en aumento, lo cual indica un proceso de descentralización del gasto. En contraste, los incrementos de responsabilidad en materia de servicios públicos y de gasto descentralizado no han propiciado incrementos en el gasto directo de las entidades federativas. Esto es, las transferencias no se han sumado a la inversión local en servicios públicos conservando la autonomía provincial, más bien, han sustituido la responsabilidad de las partes federadas en el esquema de dependencia. En materia de educación existen diferencias muy marcadas en la proporción del gasto total que aporta cada estado: según cifras del año 2000, existen 5 provincias que no rebasan 7% con respecto a sus aportaciones,²⁴ en el otro extremo, 5 entidades federativas superaron 30% de la misma referencia.²⁵ En 1998, año en que inició su operación el gasto educativo descentralizado, algunos estados presentaron incrementos menores en su gasto educativo directo que aquéllos que carecían de sistema educativo de carácter estatal antes de la transferencia educativa (Oaxaca y Aguascalientes).²⁶ El subsidio para educación superior guarda la misma diversidad en proporciones e incrementos provinciales. En materia de salud sólo el Distrito Federal representó 44.1% del gasto provincial en la materia, la contraparte son un grupo constituido por 22 entidades que abarcaron sólo 14.3% de la inversión realizada con recursos estatales, Chihuahua que no alcanza 1% y sin aportación estatal alguna se encuentra el estado de Oaxaca.

En el caso de los municipios, la carencia de cifras no permite una comparativa tan clara como la anterior, sin embargo, el autor se ha percatado de diferentes casos en donde la aportación municipal directa para equipamiento e infraestructura es nula, la inversión se

²⁴ Hidalgo, Morelos, Baja California Sur, Aguascalientes y el Distrito Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de coordinación con entidades federativas, Op. Cit.

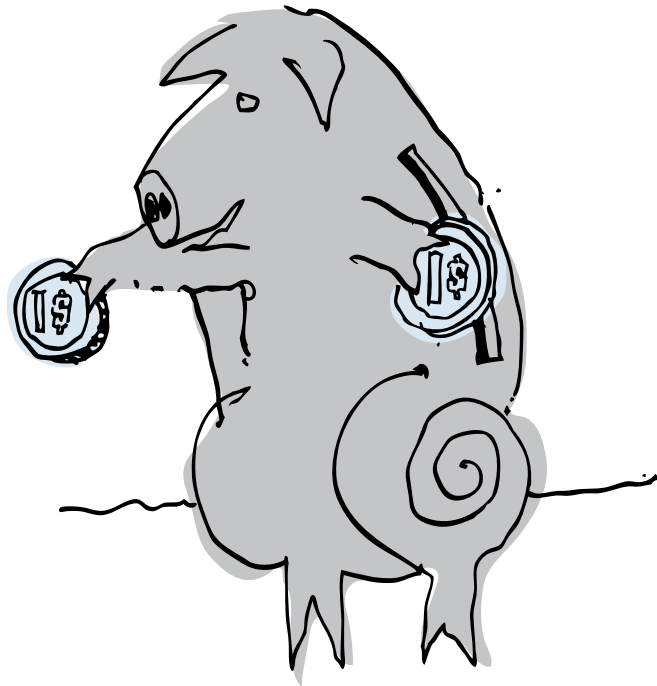
²⁵ Veracruz, Nuevo León, Durango, México y Baja California. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de coordinación con entidades federativas, Op. Cit.

²⁶ Victoria E. Rodríguez, Op. Cit., pp. 224-225.



realiza con cargo a las transferencias al 100%. Mediante la dependencia financiera descrita, existe una justificación implícita para la intervención federal y, en el caso de los municipios, para la intervención estatal. En tal sentido, la federación y las provincias acotan la posible discrecionalidad que las contrapartes pudieran presentar en las decisiones del gasto intergubernamental que se aplica en servicios públicos. En los fondos para servicios concurrentes federación-estados, las ponderaciones de las provincias son condicionadas mediante la obligación de rendir informes de la aplicación de recursos y mediante acuerdos para el uso futuro de éstos. A su vez, en los fondos para servicios desconcentrados de equipamiento e infraestructura, la discrecionalidad queda controlada por una normatividad específica y un proceso de fiscalización coercitivo.

La imposición de las decisiones del orden federal en el ejercicio del gasto descentralizado contienen cierta lógica, pues los gobiernos de las entidades federativas presentan un gasto cuya tendencia es invertir mayores montos en obras públicas que en acciones sociales, lo cual podría hablarnos de un criterio político de decisión referente a la edificación de monumentos a cada administración estatal. Los gobiernos municipales presentan una tendencia más acentuada al respecto. En tal caso, el comúnmente llamado etiquetado en los fondos de aportaciones encuentra su justificación en el sentido de asegurar la prestación de servicios públicos y de evitar la dispersión de políticas. Es digno de mencionarse que además de los fondos federales de aportaciones existen otros programas que aseguran la inversión en determinado rubro de los servicios públicos, al transferir recursos directamente a organismos descentralizados, además de involucrar estímulos por el cumplimiento de las responsabilidades propias. Un ejemplo típico es el Programa de Devolución de Derechos (Prodder) de la Comisión Nacional del Agua (CNA), el cual tiene como objeto la construcción y mejoramiento de infraestructura hidráulica en poblaciones mayores de 2,500 habitantes a través de sus organismos descentralizados de agua potable.



Este programa funciona mediante la inversión de 50% en acciones relativas para que el resto sea cubierto con la devolución de los derechos federales sobre explotación de aguas nacionales.

En cuanto al análisis de las circunstancias particulares para establecer relaciones subsidiarias exactas, las características cuantitativas de los fondos están acotadas por la inercia y por una distribución basada en factores demográficos. Los fondos correspondientes a servicios concurrentes federación-estados en comparativo con los fondos para servicios desconcentrados de equipamiento e infraestructura, establecen una proporción de 79% y 21% respectivamente con relación al total del ramo 33 en el periodo 2002-2005. Esto es, casi cuatro quintas partes corresponden a fondos exclusivos para la educación básica y normal, la salud y la seguridad pública; y un poco más del quinto restante, mediante fondos con múltiples posibilidades de aplicación, se puede ocupar en infraestructura para las entidades federativas y, entre otros rubros locales, para inversión en los

ocho servicios públicos que la Constitución le confiere a los municipios del país. Lo anterior muestra una mayor proporción de gasto en los servicios que originalmente operaba la federación, evidenciando así un apego a la tendencia histórica en el diseño del gasto. Por su parte, la tendencia general de distribución de montos totales de aportaciones, al igual que en el caso de las participaciones, se da en función de la población. Sin embargo, la distribución de aportaciones per cápita sí favorece principalmente a los estados más pobres a diferencia de las participaciones.

De acuerdo con lo expuesto, la eficiencia gradual en la recaudación local señalada en los dos apartados anteriores debe ser precedida por una solución subsidiaria en materia de gasto en servicios públicos: ¿qué avances y tendencias existen en relación con que existan metas proporcionales de inversión gradualmente ascendentes para las partes federadas, de tal modo que las aportaciones federales complementen mas no sustituyan la inversión local en servicios públicos?, ¿son los planes integrales de mejoramiento de los servicios la base, técnica y concurrente, de las decisiones locales de inversión en la materia?

4. Las políticas distributivas y de desarrollo

Hasta el año 1998, dado el carácter presidencialista del sistema federal mexicano, el presidente de la República era el único foco institucional de atención para la implementación de políticas distributivas. No obstante, a raíz de su conformación plural, la Cámara de Diputados representa una nueva alternativa en paralelo: la razón principal se debe a que es precisamente en el pleno de esta institución donde se aprueba el PEF, además de que por la vía de las comisiones y hasta en la actuación individual de los legisladores, éstos actúan como consejeros urbanos o en juntas de supervisores. La Cámara de Diputados logra una mayor cobertura de consulta en materia de políticas distributivas al integrar a sus diputados con diversos grupos de interés. Los diputados se convierten así en defensores del sistema de

transferencias, no obstante, en contravención al servicio subsidiario hacia las sociedades más simples, la primera tendencia detectada es la defensa de las iniciativas de sus respectivos partidos políticos y, como segundo patrón de conducta, la promoción de acciones para sus propios estados, municipios o distritos electorales.

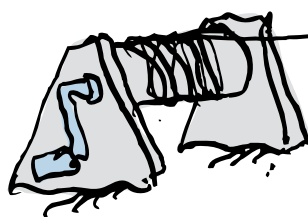
La motivación para que las sociedades menores ejerzan las responsabilidades propias se centra en la descentralización directiva, ya que la eficacia de las políticas distributivas de alcance material es mayor cuando la coordinación es local. Esta premisa dio origen a los comités estatales de Planeación para el Desarrollo (antes Coprodes, hoy Coplades), órganos con alto potencial en materia de RIG cuyo funcionamiento, prácticamente intacto desde 1983, originó la colaboración de las provincias en las acciones del gobierno federal representando así la base de la coordinación administrativa a nivel de las entidades federativas.²⁷ Este órgano está integrado por una asamblea plenaria (órgano ejecutivo) que aprueba todos los programas y que está presidido por el gobernador y por una asamblea permanente que, por ser el brazo administrativo del Coplade, formula el programa anual, elabora los reportes anuales y organiza varios grupos de trabajo.²⁸ El COPLADE representa mesas reales de negociación en donde los intereses involucrados encuentran soluciones prácticas²⁹. En tal caso, cuando las obras o acciones están ya definidas específicamente se valen para su implementación de comités de trabajo de carácter sectorial, los cuales establecen con relativa eficiencia reuniones periódicas coordinadas por funcionarios locales.

Desde la óptica del diseño eficiente de una estrategia intergubernamental, el problema no es precisamente la conciliación de intereses sino el proceso de elaboración e implementa-

²⁷ En algunos estados como Guanajuato, la Copladenum está sustituyendo al Coplade estatal como organización a cargo del desarrollo regional. Victoria E. Rodríguez, Op. Cit., pp. 233.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Luis F. Aguilar Villanueva, El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. En Alicia Hernández Chávez, Op. Cit., pp. 135.



ción de políticas. En este sentido, el subsidium que representan las políticas distributivas supone la autorresponsabilidad en materias como la planeación estratégica y el desarrollo económico. Por un lado, el hecho de que el gobierno federal cuente con gran discrecionalidad en la asignación de recursos presupuestarios obliga a las provincias a coordinarse subordinadamente, acatando así los programas prediseñados desde el centro. Por otra parte, los gobiernos estatal y local son insensibles al desarrollo económico de las mayorías, por lo cual, si bien existe la eficiencia al coordinar políticas basadas en obras públicas, los poderes estatales y ayuntamientos no han logrado ligar el empleo con el desarrollo estatal.

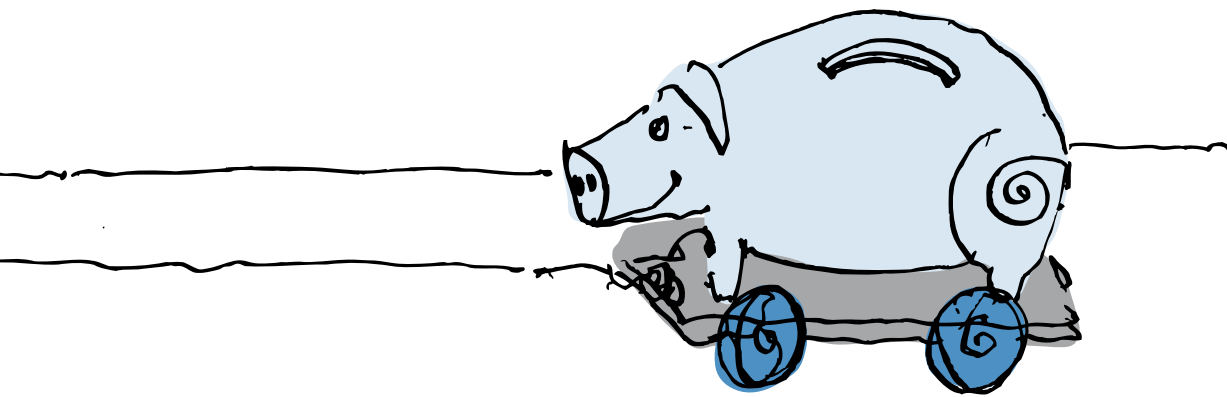
Las limitaciones provinciales y municipales en materia de planeación estratégica impactan también las acciones relativas a la obra pública regional. La inconsistencia general detectada en estos casos es que los órdenes superiores de gobierno ejecuten las obras para registrar logros políticos, trasladando a los órdenes subordinados los problemas derivados de los impactos y de aspectos no resueltos. Para superar lo anterior, los órdenes superiores utilizan estrategias selectivas de preferencias y aplazamientos al abordar asuntos en las reuniones de coordinación: se abordan y resuelven los temas de su interés y se postergan los demás, buscando en el tiempo las condiciones propicias para negociar las soluciones pendientes.

En resumen, la perspectiva subsidiaria contempla necesariamente políticas distributivas que deben ser desarrolladas en el servicio de las sociedades complejas hacia las más simples. Por lo cual, ¿los gobiernos provinciales, ayuntamientos y legisladores recaban, actualizan y hacen valer los planes regionales como fundamento técnico y concurrente?, ¿las acciones diseñadas desde el centro cubren las características o limitantes que establecen los instrumentos de planeación regional y local?, ¿qué avances y tendencias existen en cuanto a la especial atención que debe recibir la planeación del desarrollo económico?

5. Las políticas redistributivas

La centralización posrevolucionaria precedida de una descentralización que generó la dependencia financiera de las partes federadas es también el marco de las políticas redistributivas mexicanas. Inicialmente, el orden federal reconoció una serie de derechos sociales que intentó consumir a través de políticas con un alcance universal, sin embargo, los resultados reales fueron insuficientes para solucionar la pobreza.³⁰ La administración pública federal se vio afectada por: la diversidad de instituciones que multiplican esfuerzos en objetivos semejantes o iguales con diferentes mecanismos, la indefinición de límites y funciones en las tareas asistenciales, la falta de claridad en la asignación y ejercicio pre-

³⁰ Luis Alfredo Sánchez Ildefonso, *La administración pública y los programas de combate a la pobreza en México*, Tesis de Maestría en Gobierno y asuntos públicos, México, UNAM, 2006, pp. 158-159.



supuestal, la unilateralidad gubernamental de los programas, y la indefinición de las relaciones entre las unidades de promoción voluntaria y las dependencias administrativas.

La tendencia contemporánea, de carácter neoliberal, lejos de aplicar acciones sociales con criterios de capacidades y oportunidades individuales, estandariza los problemas y las soluciones percibidos en el marco de la desigualdad. Se generaron estrategias inspiradas en modelos internacionales de carácter técnico y normativo, caracterizados por la focalización y el desarrollo de acciones basadas en la justicia distributiva.³¹ En las últimas dos décadas, la política social fue separada de la económica, de la heterogeneidad regional y, paulatinamente, de un trabajo político que incluyera la colaboración, la negociación y la conciliación.³² El estado neoliberal no ha atacado las causas del problema a pesar de reconocerlas a diferencia del modelo anterior: la política contra la pobreza debe orientarse a elevar los ingresos de los pobres en forma expedita y a atender sus causas fundamentales en forma gradual.³³ La redistribución “a la mexicana” ha afectado gravemente la autorresponsabilidad de los beneficiarios en general. La óptica posrevolucionaria del subsidio universal originó el estatismo o interven-

cionismo paternal del Estado,³⁴ mismo que hasta nuestros días, ya con alcances focalizados, se caracteriza por crear partidas de gasto para incentivos que generan la conducta de reducir esfuerzos para mantener los beneficios.³⁵

En la inducción de la redistribución hacia los ámbitos locales y estatales mediante la descentralización diseñada por el orden federal, los resultados evidencian logros nulos en cuanto a una redistribución intergubernamental. Desde 1998, las transferencias de recursos a través de la conformación de las aportaciones han sido también el instrumento para constituir estrategias de equidad.³⁶ Las aportaciones federales se relacionan con la prestación de servicios en educación, salud y otros bienes, pues la descentralización fue diseñada inicialmente para reducir las responsabilidades del gobierno federal en servicios básicos. En tal caso, la promoción de una función redistributiva intergubernamental se percibe como una adición posterior o como un objetivo secundario, el mecanismo principal ha sido el traspaso administrativo de los productos gubernamentales sin modificaciones significativas por parte de las autoridades provinciales y municipales. Pese a la descentralización aludida, y en contra de una delimitación competencial subsidiaria,

³¹ *Ibidem*, pp. 160.

³² *Ibidem*, pp. 159.

³³ Adalberto García Rocha, “Las políticas contra la desigualdad y la pobreza en México”. En *El nuevo milenio mexicano*, www.milenio.analisiseconomica.com.mx, pp. 112.

³⁴ Luis Alfredo Sánchez Ildelfonso, *Op. Cit.*, pp. 161.

³⁵ Adalberto García Rocha, *Op. Cit.*, pp. 113.

³⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, *Op. Cit.*, pp. 119.

el orden federal ha seguido ejecutando políticas exclusivas en el ámbito redistributivo. Tales han sido los casos de los programas Pronasol, Progresá y Oportunidades en los últimos tres sexenios, respectivamente.

En lo referente al análisis para la distribución exacta o adecuada de subsidium, las aportaciones mexicanas resultan poco redistributivas en lo general. Algunos estudios estadísticos revelan que se conserva un vínculo estrecho entre el PIB estatal y los montos del gasto descentralizado,³⁷ esto es, la relación entre ambos indicadores es directamente proporcional en lugar de ser inversa. En forma análoga, las asignaciones por cada fondo son proporcionales pese a que cada uno de ellos tiene objetivos diferentes,³⁸ Además, fuera de toda lógica compensatoria, el presupuesto federal maneja previsiones para ampliaciones presupuestarias cuya aprobación diferenciada podría constituir contrastes entre las provincias de acuerdo con los montos originalmente calculados a partir de las fórmulas. Las particularidades de los fondos que pudieran involucrar criterios distributivos se abordan en los siguientes párrafos.

Con la creación del Faebn y el Faeta, el objetivo principal fue descentralizar la función de pagar sueldos y de administrar los inmuebles federales relativos a la educación básica, tecnológica y de adultos; no necesariamente se hicieron concurrentes las decisiones respecto a equidad del servicio en el ámbito local.³⁹ Prueba de ello es que las variables de las fórmulas para calcular los techos financieros estatales se relacionan sólo con la nómina, la planta física y los presupuestos anteriores.

³⁷ Los coeficientes de Gini miden el área entre la línea de igualdad perfecta y una curva de variables denominada de Lorenz. Estos coeficientes tienen la ventaja de cumplir con el Principio de Dalton, el cual sugiere que la desigualdad debe aumentar claramente si se hace una transferencia del pobre hacia el rico. Díaz Cayeros tabuló los coeficientes de Gini de las transferencias totales, de las aportaciones, del IVA y del PIB en el caso de las entidades federativas mexicanas, resultando que las curvas de Lorenz del PIB y de las aportaciones son trazos casi idénticos. Alberto Díaz Cayeros, El federalismo y los límites políticos de la redistribución, documento preparado para el seminario Nuevos retos de la descentralización fiscal en América Latina, realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, 7 de marzo de 2003, México, 2003, pp. 673.

³⁸ *Ibidem*, pp. 673-674.

³⁹ *Ibidem*, pp. 107.

Desde la óptica redistributiva, los incrementos en el gasto educativo deben permitir el aumento de la cobertura del sistema, mejorando a la vez la distribución del ingreso al poner al alcance de sectores de bajos ingresos los servicios educativos. De este modo, en el largo plazo, el desarrollo económico de estos sectores haría más competitiva a la economía.⁴⁰ En contraste con lo anterior, algunos estudios recientes sobre la educación básica han ocupado variables representativas de la eficiencia escolar para demostrar que ésta no es congruente con el incremento de los fondos relativos.

En el caso del Fassa, al igual que en el ejemplo anterior, existe una lógica inercial cuyo mayor componente es la nómina y los costos de operación de los inmuebles transferidos. En consecuencia, restan pocos recursos para otros tipos de gastos de inversión que amplíen la cobertura, la cual se considera como uno de los principales aspectos para lograr la redistribución. Una de las variables utilizada para determinar las asignaciones provinciales se refiere a un monto para promover la equidad, sin embargo, se determina mediante una fórmula muy complicada que sólo se aplica al 1% del total del Fassa. Este porcentaje, al ser dividido entre el total de entidades federativas, resulta de proporciones poco significativas en relación con el déficit que representa la población abierta. El ejercicio inercial del Fassa, ante la auto-limitación financiera de los estados, mantiene un desequilibrio horizontal en los servicios de salud que ofrece el sistema federal mexicano.

El Fais es el fondo que sustituyó al ramo 26 (Pronasol), su estrategia se orienta a combatir la pobreza mediante la dotación de servicios públicos. Las fórmulas aplicadas se dirigen a obtener en forma ascendente índices generales de pobreza, partiendo del análisis de un hogar típico en condiciones de pobreza hasta el conjunto del país en general. Las deficiencias que los estudios arrojan sobre las fórmulas del FAIS

⁴⁰ Manuel Ontiveros Jiménez, La descentralización de la educación básica, sus efectos sobre la oferta y la calidad educativa y los salarios magisteriales, www.analisiseconomico.com.mx, pp. 84.

se basan en que los distintos aspectos de las masas carenciales pueden ser inconexos debido a que: a) existen varios grados de satisfacción de las necesidades básicas, b) la determinación de los ponderadores no es transparente, y c) la selección de variables no es enteramente congruente con los objetivos específicos establecidos por el FAIS. Sin embargo, la mayor imprecisión es que los objetivos del fondo son demasiados para 9.29% (promedio 1998-2005) que corresponde al FAIS del total de aportaciones del ramo 33; lo conveniente para el sistema de participaciones intergubernamentales es contar con fondos más específicos cuando éstos se aproximan a la función redistributiva.

El FAM es el fondo que sustituyó a los recursos que anteriormente descentralizaba el DIF nacional y el Comité de Administración y Construcción de Escuelas (Capfce). Sobre las fórmulas de distribución entre las provincias, el gobierno federal no estableció inicialmente reglas para transparentar las asignaciones del FAM, el método actual apareció en el año 2003 y simplemente remite la cuantificación de las asignaciones a los cálculos contenidos en el PEF, sin quedar claro lo acontecido ni en los años anteriores ni en el futuro. Por otra parte, al igual que sucede con la aplicación del Fais, los objetivos del FAM son diversos para poder ser cubiertos eficientemente con 3.10% (promedio 1998-2005) que le corresponde del total de aportaciones del ramo 33. Una de sus orientaciones se relaciona con el asistencialismo focalizado y el otro objetivo es la construcción de infraestructura para la educación básica o universitaria, sin que exista una proporción a seguir entre los dos objetivos. Asimismo, la normatividad no garantiza funciones realmente compensatorias ante la posible discrecionalidad de los funcionarios de las entidades federativas.

En síntesis, dentro de las políticas redistributivas del Estado mexicano se percibe una acción antisubsidaria y una descentralización cuyas relaciones intergubernamentales se basan en el ejercicio de aportaciones cuantitativamente incongruentes y con objetivos polivalentes en

Los gobiernos estatal y local son insensibles al desarrollo económico de las mayorías, por lo cual, si bien existe la eficiencia al coordinar políticas basadas en obras públicas, los poderes estatales y ayuntamientos no han logrado ligar el empleo con el desarrollo estatal.

donde, dadas las características expuestas, la función compensatoria se diluye. Una vía de solución basada en el Principio de subsidiariedad debe orientarse hacia la organización del núcleo social a través los gobiernos provinciales y ayuntamientos, de manera que la nueva organización se encamine a apoyar la productividad y la conformación autónoma de las mayorías. En tal caso, ¿qué factibilidad existe de que las provincias y ayuntamientos desarrollen una mayor capacidad de otorgar un subsidium exacto, en donde las acciones de carácter asistencial sólo se apliquen en casos extremos de improductividad subjetiva justificada?, ¿qué factibilidad existe de que los fondos de aportaciones federales se adecuen en función de prioridades sociales realmente subsidiarias, valiéndose para ello de un sistema intergubernamental concurrente?

6. La organización ciudadana y las políticas públicas

Las formas sociales intermedias que en el ejercicio de las políticas públicas han tenido un funcionamiento continuo y sistemático son tres: la organización municipal, la organización sectorial y la organización no gubernamental. La organización de carácter municipal tiene su

origen en el esquema nacionalista de contribuciones para mejoras materiales coordinado por las justas patrióticas. A su vez, estas juntas tuvieron como antecedente las mayordomías de las celebraciones católicas y el tequio como pago tributario en especie, de estas formas fue tomada la base para la organización vecinal: a) la obra pública es un escenario de organización social,⁴¹ b) con el acuerdo entre los vecinos, el gobierno municipal y la organización vecinal se complementan mutuamente,⁴² y c) la sociedad mexicana posee un carácter corporativo que se expresa como una libertad jerarquizada ejercida en torno a un líder moral.⁴³ Durante la primera mitad del siglo XX, las facultades de las juntas patrióticas evolucionaron hacia una mayor participación en la planeación municipal, de tal modo que estos organismos formulaban un programa y sometían a la consideración del ayuntamiento la planeación y financiamiento de las acciones.⁴⁴ En contraste, se inició un despojo gradual de las funciones municipales para que los servicios públicos fueran subsidiados o sufragados por otros niveles de gobierno, todo esto en detrimento de la organización municipal lograda. En los ochenta, ya bajo la denominación de consejos de participación ciudadana, la organización municipal adquirió facultades sobre la administración urbana basadas principalmente en opiniones sobre las autorizaciones de la materia.

La organización sectorial surgió en 1983, cuando el orden central estableció, bajo el imperio de la ley de planeación, la intervención de la ciudadanía a través de organizaciones sectoriales en el proceso de planeación para el desarrollo nacional, estatal y municipal. Los órganos creados en esta etapa para asegu-

rar la participación de los sectores sociales en la elaboración de planes fueron: la Comisión de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade) y la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), los cuales excluyeron la participación financiera para centrarse sólo en la responsabilidad virtual de planeación democrática, limitando así la lógica vecinal contributiva. En el caso de la Coplade, bajo el argumento de ser foros para la recepción y el estudio de propuestas temáticas, sirven como filtro para captar propuestas afines al proyecto subcentral y mediar las divergencias. A su vez, la Coplademun es un modelo híbrido que subordinó al sistema formal de planeación las formas tradicionales de organización vecinal. Por la complejidad del sistema municipal de planeación democrática, puede existir un divorcio sistemático entre el trabajo de los vecinos organizados y las estrategias que al final del proceso define el cuerpo edilicio.

La organización sectorial es la condición para que, mediante un modelo corporativo de masas poblacionales, la participación ciudadana pueda acceder al proceso formal de planeación democrática. De esta forma, la organización sectorial ha permitido que el sector privado participe muy activamente en los procesos de planeación, asegurando estrategias a favor de sus intereses; esto se da ante la expresión vaga de garantías para el sector popular, de aquí resulta la incapacidad de tal sector por definir, en el uso de sus derechos, una estrategia de desarrollo que logre una presencia constante y que establezca un contrapeso al modelo del sector privado. Por su parte, los sectores que han sido corporativizados en función de su ocupación laboral se limitan a la defensa de sus prestaciones ocupacionales, sin que pretendan una mayor incidencia en los procesos de planeación de las áreas administrativas a las que se encuentran adscritos.

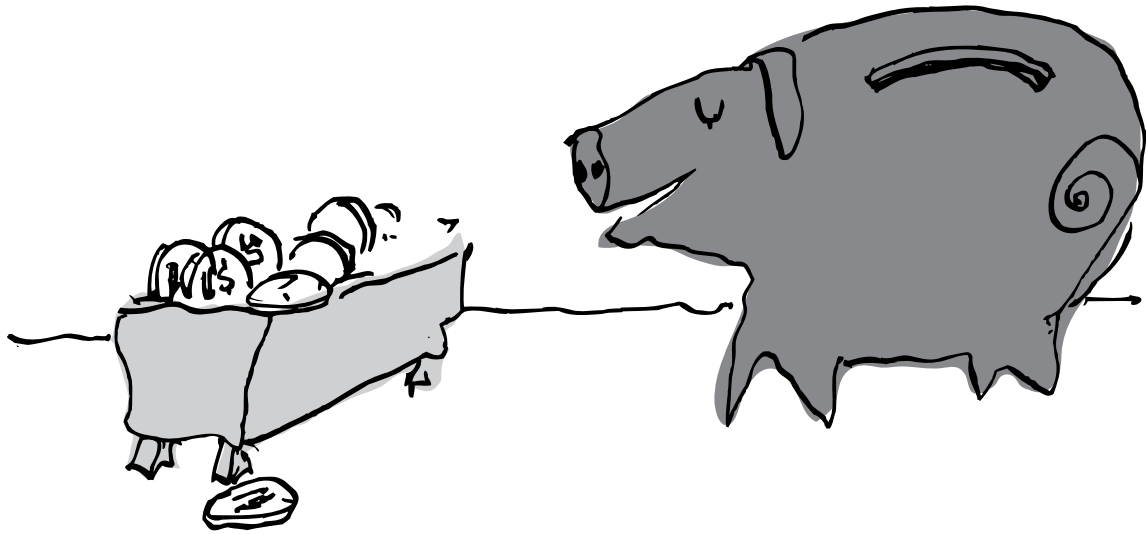
Las organizaciones no gubernamentales (ONG), como su denominación lo indica, surgieron fuera de la iniciativa del Estado. En ellas, profesionistas y técnicos cumplen funciones de apoyo a la comunidad y de defensa

⁴¹ Miguel Bazdresch Parada, *Gestión municipal y cambio político*. En Mauricio Merino, *En busca de la democracia municipal, la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 26.

⁴² Raúl Olmedo Carranza, *Participación ciudadana y organización vecinal*, México, Proyecto PAPIME EN302803, 2007, pp. 9.

⁴³ Alicia Chávez Hernández, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1996, pp. 18.

⁴⁴ Gobierno del Estado de México, *Gaceta del gobierno*, Número 48, 13 de diciembre del 1950, Decreto número 101, *Ley orgánica municipal*, pp. 3.



de los derechos de sectores importantes de la población. En los últimos años, su actuación ha sido legitimada por las instituciones de la política social en general y de las políticas urbanas en particular.⁴⁵ En otros casos, los vecinos de zonas habitacionales con niveles económicos solventes han formado ONG intituladas genéricamente asociaciones de colonos. Estas agrupaciones no precisamente se crean para establecer acciones complementarias con los órdenes gubernamentales, por el contrario, su formación corresponde a la conformación de un contrapeso político a la acción estatal, por lo cual su operación resulta antagónica a las decisiones y regulaciones de la autoridad. Cabe señalar que los desacuerdos planteados pueden originar organizaciones más complejas como las coaliciones, descritas teóricamente como la movilización de grupos diversos que, al percibir los efectos negativos del crecimiento urbano excesivo, in-

tentan detenerlo buscando lograr un equilibrio social y ambiental.⁴⁶

Mediante la descripción de las tres formas intermedias existentes, se intuye una organización social inicial con alto valor subsidiario por la participación directa del ciudadano en el financiamiento y en las decisiones públicas; posteriormente, la responsabilidad personal lograda se desalentó por el financiamiento de los servicios públicos a través de otros órdenes de gobierno y por un proceso de decisiones públicas basado en la asociación selectiva sociedad-estado. Esto último motivó en las ONG una auto-organización social con sentido opositor al Estado. En tal sentido, ante la multiplicación de órganos ciudadanos que han combinado en diferentes proporciones las tres formas intermedias descritas, se considera que los modelos actuales que continúan capitalizando subsidiariamente la organización vecinal son aquéllos que han conservado el teji-

⁴⁵ Alicia Ziccardi, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas*, México, IIS-UNAM Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 33.

⁴⁶ Enrique Cabrero Mendoza, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 53.

do social típico y que han aprovechado el sentido vecinal de mejora continua. Pese al avance democrático y a la promoción de una mayor participación de las organizaciones sociales, se percibe que no se ha logrado liberar un mayor potencial subsidiario de la organización ciudadana con respecto al esquema de libertad jerarquizada que iniciaron las antiguas juntas patrióticas.

Actualmente, los órganos ciudadanos específicamente relacionados con el financiamiento de las acciones públicas son los consejos de Desarrollo Municipales (Codemun) y los consejos ciudadanos de Control y Vigilancia (Cocicovi). Los Codemun determinan las prioridades en la distribución de las aportaciones federales relacionadas con la infraestructura básica, se integran por los ediles del ayuntamiento y por vecinos que el mismo cabildo determina unilateralmente. Los recientes incrementos de las aportaciones federales han formado la imagen de que el incremento de la inversión descentralizada suple la responsabilidad fundada en el co-financiamiento sociedad-estado de las acciones públicas. Por esta modificación en la lógica vecinal contributiva, combinada con una representación vecinal inducida y reducida, las acciones aprobadas tienen cada vez coberturas y alcances más limitados, pues los consejeros actúan para beneficio exclusivo de sus comunidades y sin promover las aportaciones vecinales, ejerciendo así el nuevo poder político que les confiere su participación en el órgano de distribución presupuestal.⁴⁷

Por otra parte, la función formal de los Cocicovi es el control y fiscalización vecinal de la obra pública. Sin embargo, su desempeño real no se traduce necesariamente en un mayor co-financiamiento entre las entidades ejecutoras de obra pública y los vecinos supervisores. Al igual que en el caso de los integrantes del Codemun, los integrantes de los Cocicovi desvirtúan su labor y utilizan su nuevo poder político para otros fines como evadir las aportaciones vecinales o presionar para la ampliación de metas en las obras fiscalizadas. En la prác-

tica, los Cocicovi no alcanzan la integración sociedad-estado en el financiamiento y construcción de infraestructura social, constituyen fuerzas antagónicas o grupos de interés.

Una forma de integración sociedad-municipio fue la que establecieron los días de atención ciudadana exclusiva, originados en León, Guanajuato, bajo la denominación miércoles ciudadano. Se trata de un evento semanal donde el presidente municipal y los titulares de la administración atienden las peticiones de la ciudadanía en el patio central del palacio municipal. En este evento, el contacto directo entre ciudadanos y autoridades inició siendo fructífero desde la óptica del proceso de planeación continua. El objetivo inicial tiende a desvirtuarse llegando incluso al extremo de constituir un día taurino al no poder satisfacer el exceso de peticiones. Actualmente, los días ciudadanos se caracterizan por generar participaciones sistemáticas a través de un porcentaje muy limitado de la población; en repetidas ocasiones, al margen de la lógica vecinal contributiva, grupos de presión presentan peticiones orientadas a incrementar el gasto. El sistema se fractura al ser abandonado por sectores de la población cuyas necesidades no fueron consideradas prioritarias, por el contrario, si se tratara de mantener el sistema funcionando en todos los sectores, se corre el riesgo de no necesariamente privilegiar a los más necesitados.⁴⁸

Lo descrito hasta aquí permite percibir que la organización social ha sido integrada a las funciones del Estado en el sentido de legitimar las decisiones gubernamentales, quedando las formas intermedias al servicio de los órdenes gubernamentales en forma contraria a los elementos del Principio de subsidiariedad. Es importante destacar también que la versión legitimadora de la participación vecinal resulta factible para los actores gubernamentales ante una autolimitación ciudadana en el derecho a ejercer la autorresponsabilidad. La coordinación entre vecinos no se logra cuando, a efecto de conservar la personalidad individual en el

⁴⁷ Cierta enseñanza práctica de la niñez decía: el que parte y comparte se queda con la mayor parte. En este caso, la mayoría tiende a no salirse de la simplicidad de este esquema.

⁴⁸ Enrique Cabrero Mendoza, Op. Cit., pp. 228.

Los días ciudadanos se caracterizan por generar participaciones sistemáticas a través de un porcentaje muy limitado de la población; en repetidas ocasiones, al margen de la lógica vecinal contributiva, grupos de presión presentan peticiones orientadas a incrementar el gasto. El sistema se fractura al ser abandonado por sectores de la población cuyas necesidades no fueron consideradas prioritarias

conjunto social, se devalúa el mundo contextual para crear un círculo de libertad personal cerrado firmemente frente a círculos extraños o antagónicos. Otro aspecto lo constituye la imagen negativa que posee la ciudadanía de la autoridad gubernamental, dentro de la cual, después de muchos años de paternalismo estatal, la participación ciudadana suele percibirse como una abrogación de la responsabilidad gubernamental.⁴⁹ Por estas condiciones subjetivas, los contactos interpersonales se reducen y la capacidad de asociación se limita.⁵⁰

En una siguiente etapa, cuando sí se logra la asociación vecinal, ésta puede carecer de una visión para la planeación de acciones de cobertura amplia, esto es, programas cuyos beneficios contengan un radio de influencia que incluya más comunidades aparte de la propia. El caso extremo de la autolimitación social se refiere al no intervenir en determinadas materias administrativas como la seguridad pública y el desarrollo económico, en detrimento de la seguridad y de la autosuficiencia propia, respec-

tivamente. Considerando los tres tipos de autolimitación, para los actores gubernamentales resulta fácil establecer un sistema político-clientelar sobre la satisfacción de necesidades que aparentan cambios puntualmente ubicados.

Por parte de los actores gubernamentales, se considera que efectivamente ha existido un análisis de las circunstancias particulares en el ejercicio de la participación ciudadana, sin embargo, el aprovechamiento de dicho análisis ha sido principalmente en contra del sentido ascendente de la subsidiariedad. En este caso, se perciben dos tratamientos: el subdesarrollo organizativo y la ejecución controlada de la participación ciudadana. Algunos elementos utilizados para lograr el subdesarrollo organizativo son los tiempos de la comunicación, el divisionismo y la exclusión corporativa. Por su parte, la ejecución controlada de la participación ciudadana puede lograrse mediante mesas selectivas de propuestas, consultas ciudadanas y desviación temática. Para concluir el presente apartado, se abundará sobre los aspectos expuestos.

En relación con los tiempos de comunicación, resulta difícil que los vecinos en vías de organización utilicen el lenguaje, las categorías cognoscitivas y las formas institucionales adecuadas en las relaciones entre gobernados y gobernantes.⁵¹ Para mantener a la organización social en el subdesarrollo bastaría con evitar una integración bajo ritmos lentos y una asignación gradual de metas a fin de impedir que los grupos de vecinos asimilen una nueva actitud política.⁵² El divisionismo puede inducirse a través de dos medios complejos distintos: la estructura administrativa y el conjunto social. En la primera de las opciones, apelar a la participación ciudadana por medio de diferentes instancias y programas de gobierno puede contribuir a generar un efecto cercano al inmovilismo social.⁵³ En la otra alternativa, la disidencia origina-

⁴⁹ Victoria E. Rodríguez, Op. Cit., pp. 245.

⁵⁰ Georg Simmel, apuntes de la clase del Seminario teórico metodológico II, 1998.

⁵¹ Luis García Abusaid y Victoria Zúñiga, Democracia cotidiana: criterios y límites. En Mauricio Merino, Op. Cit., pp. 96.

⁵² Luis Alfonso Ramírez, Sociedad, gobierno y desarrollo urbano. En Mauricio Merino, Op. Cit., pp. 198.

⁵³ Alicia Ziccardi, Op. Cit., pp. 29.

da en la diversidad del conjunto social puede ser transformada en una rebeldía doméstica al servicio del Estado, permitiendo así que los grupos y subgrupos organicen formas de autoadministración acordes con un sistema dominante pero flexible. De este modo, se conduce al enfrentamiento entre comunidades antes de promover el surgimiento de individuos políticos capaces de autodeterminarse.⁵⁴

La exclusión corporativa es propia de los gobiernos de la alternancia democrática, los cuales tratan casi siempre de romper con formas de representación basadas en la organización sectorial como son los gremios de transportistas, profesores, comerciantes organizados, pepenadotes, etcétera. La exclusión corporativa afecta los intereses de importantes grupos locales que actúan como verdaderos grupos de presión, y que anteriormente centralizaban las decisiones por encima de algunos poderes como los municipales.⁵⁵ La efectividad en la capacidad de negociar y conseguir resultados es el aspecto determinante en estos casos, en la conciencia de que estas organizaciones continúan utilizando las formas políticas tradicionales consideradas aún legítimas por algunas personas.

Las mesas selectivas de propuestas, cuyo principal ejemplo fue ya señalado en la descripción de la Coplade, se refiere al establecimiento de foros para la recepción y estudio de propuestas temáticas, sirviendo así como filtro para captar propuestas afines al proyecto estatal y mediar las divergencias. Una variante importante de las mesas selectivas de propuestas son las consultas ciudadanas, en donde la propuesta estatal ya definida se somete a la consideración de una porción poblacional controlada mediante dos posibilidades de filtrado: el universo consultado o las opiniones emitidas.⁵⁶ Finalmente, la desvia-

ción temática se basa en distraer a la ciudadanía durante el proceso de planeación a través de temas o soluciones intrascendentes. A manera de ejemplo en materia de desarrollo económico, la participación social se induce a decidir sobre programas asistenciales pero no decide sobre las políticas económicas gubernamentales que son la base del empobrecimiento y de la distribución desigual de la riqueza.⁵⁷

Para evaluar una posible reorganización de carácter subsidiario: a) partiendo de la medida decisiva ¿qué avances y tendencias existen en referencia a promover individualmente la revaloración de la necesidad de asociación ante la necesidad de alcanzar el desarrollo mediante la suma de esfuerzos?, ¿qué avances y tendencias existen sobre ampliar la acción interventora de las formas intermedias hacia diversas dimensiones territoriales y temáticas?, ¿ha sido factible estimular la evolución integral de las organizaciones hacia formas sociales más complejas, ocupando para ello los tiempos de comunicación adecuados y evitando el divisionismo por causas sociales o administrativas?, ¿qué avances y tendencias existen sobre el uso de mecanismos que garanticen la inclusión de todas las porciones poblacionales en la misión de integrar la voluntad colectiva (municipal o provincial), evitando propuestas parciales por la implementación de mesas selectivas, consultas ciudadanas o desviaciones temáticas?, ¿ha sido factible garantizar la vinculación entre las propuestas de las comunidades y las decisiones de las autoridades, disminuyendo el solitario protagonismo gubernamental y aumentando el peso de los individuos y de sus organizaciones?, ¿en qué grado se ha reivindicado la función de los múltiples comités municipales, de las sesiones de cabildo abierto y de la realización de otras figuras de

⁵⁴ Raúl Olmedo Carranza, Op. Cit., pp. 34.

⁵⁵ Luis Alfonso Ramírez, Op. Cit., pp. 198.

⁵⁶ La simulación en las consultas realizadas en el marco de la planeación urbana son una de las experiencias que presencié el autor y que, de alguna forma, motivaron la presente investigación. En Cuautitlán, México, para 1996, por el interés de cubrir los requisitos de ley para la aprobación del plan del centro estratégico de población por parte de la legislatura local, la consulta ciudadana fue cubierta mediante una simulación consistente en la conformación de una comisión de planeación sin representantes de los sectores sociales, sólo actuaron en ella funcionarios de la misma administración municipal y ciudadanos allegados al alcalde. En el caso del municipio de Atizapán

de Zaragoza, México, para el año 2003 fueron acatados los requisitos de consulta ciudadana señalados en el código administrativo del Estado de México sólo para cubrir las formalidades para la aprobación edilicia, sin embargo, los procedimientos de análisis de los planteamientos propuestos por la ciudadanía no tuvieron efecto alguno. No existen instrumentos que certifique que los planteamientos ciudadanos hayan sido seriamente analizados en función de su aceptación o rechazo por parte de la mayoría de los beneficiarios directos, o bien, en función de su viabilidad técnico-instrumental. Por lo anterior, se afirma que la consulta fue vista como un requisito, mas no como elemento a considerar en el dictamen.

⁵⁷ Raúl Olmedo Carranza, Op. Cit., pp. 34.

participación como el plebiscito y el referéndum, evitando la manipulación política? **B**

Bibliografía

- Areliza Carvajal, José María de; El Principio de Subsidiariedad en la Construcción de la Unión Europea, Madrid, Fundación para el análisis y los estudios sociales, 1996.
- Breña S., Roberto; El Principio de Subsidiariedad y la Construcción de una Europa Social en El Colegio de México, Foro Internacional, México, Centro de estudios internacionales, 2000.
- Cabrero Mendoza, Enrique; Acción pública y desarrollo local, México, Fondo de cultura económica, 2005.
- Colmenares Páramo, David; Coordinación y Colaboración Gubernamental en México, Presentación realizada durante el International Consortium on Governmental Financial Management, Miami Fl., Mayo 2006.
- Compagnoni, Francisco (O. P.); La doctrina social de la iglesia, orientaciones para su estudio y enseñanza, traducido por Juan Manuel Díaz Sánchez, Instituto social León XIII, 2002. En Revista di teologia morale, 85, 1990.
- Coindreau, José Luis; Unidad y Mistica Subsidiariedad, México, Centro de estudios sociales del consejo coordinador empresarial, 1981.
- Díaz Cayeros, Alberto; El federalismo y los límites políticos de la redistribución, documento preparado para el seminario Nuevos retos de la descentralización fiscal en América Latina, Realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, 7 de Marzo de 2003, México, 2003.
- Fundación Este País, La federación a debate, México, 2004, www.consulta.com.mx.
- García Rocha, Adalberto; Las políticas contra la desigualdad y la pobreza en México. En el nuevo milenio mexicano, www.milenio.analisiseconomico.com.mx.
- Gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial del 3 de febrero de 1983.
- Gobierno del estado de México, Gaceta del gobierno, Número 48, 13 de diciembre del 1950, Decreto número 101, Ley orgánica municipal.
- Hernández Chávez, Alicia; ¿Hacia un Nuevo federalismo?, México, El Colegio de México, Fondo Cultura de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Höffe, Otfried; Ícense, Josef (compiladores); Panoramas de filosofía política, Alemania, Konrad Adenauer Stiftung, 2002.
- Juan Pablo II, Carta Encíclica Centesimus Annus, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., VI edición, 1997.
- Komonchak, Joseph A.; Subsidiarity in the Church: The State of the Cuestion, The jurist 48, 1988, pp. 301. citado en <http://www.scielo.cl>
- León XIII, Rerum Novarum la cuestión obrera, México, Ediciones paulinas S.A. de C.V., XIX edición, 1999.
- Locke, John; Ensayo Sobre el Gobierno Civil, México, Editorial Porrua, 2005.
- Loaeza, Soledad; La diplomacia blanda alemana. La Konrad Adenauer Stiftung y la democratización mexi-

cana. En El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, Foro Internacional, México D. F., Volumen Número 44, Número 1 (175), Enero-Marzo 2004.

- Merino, Mauricio; En busca de la democracia municipal, la participación ciudadana en el gobierno local mexicano, México, El colegio de México, 1994.
- Ockenfels, Wolfgang F.; Manual de doctrina social cristiana, Alemania, Wissenschaftliche Vereinigung zur Förderung der Christlichen Gesellschaftslehre e. V.
- Ontiveros Jiménez, Manuel; La descentralización de la educación básica, sus efectos sobre la oferta y la calidad educativa y los salarios magisteriales; www.analisiseconomico.com.mx.
- Rodríguez, Victoria E.; La descentralización en México, de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo, México, Fondo de cultura económica, 1999.
- Sánchez Ildelfonso, Luis Alfredo; La administración pública y los programas de combate a la pobreza en México, Tesis de Maestría en gobierno y asuntos públicos, México, UNAM, 2006.
- Secretaría de hacienda y crédito público, Unidad de coordinación con entidades federativas, Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, 15 de agosto de 2003.
- Simmel, Georg; apuntes de la clase del seminario teórico metodológico II, 1998.
- Wright, Deil S.; Para entender las relaciones intergubernamentales, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Ziccardi, Alicia; La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas, México, IIS-UNAM Miguel Ángel Porrúa, 1995.

Medios electrónicos

- <http://biblioteca.itam.mx>
- <http://democraciaparticipativa.net>
- <http://es.wikipedia.org>
- <http://famvin.org>
- <http://pabloguerra.tripod.com>
- <http://www.analisiseconomico.com.mx>
- <http://www.chasque.apc.org>
- <http://www.eumed.net>
- <http://www.inegi.gob.mx>
- <http://www.scielo.cl>
- <http://www.vatican.va>
- <http://www8.madrid.org>
- <http://www40.brinkster.com>

