

...Y AL CÉSAR LO QUE ES DEL CÉSAR: RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES Y DESARROLLO
MUNICIPAL EN LA TRANSICIÓN
AL FEDERALISMO REAL

Adrián Moreno Mata*

INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito y discutido sobre la urgencia de consolidar en México un federalismo largamente anhelado y lograr la descentralización adecuada a un equilibrio de potestades, decisiones y funcionalidad política operativa que permitan reestructurar las relaciones intergubernamentales bajo dos vías principales que según José Mejía Lira serían la *descentralizadora del Estado* y la del *Estado democratizado* [Mejía Lira, 1996]. La primera de ellas convocando "...a la reducción de gastos de la administración central y la transferencia de funciones y recursos hacia espacios de gobierno local, permitiendo mayor participación [...] en las decisiones incidentes a su territorio" y la segunda subrayando "...la democratización política y la participación social en programas y proyectos, exigiendo formas de gobierno que faciliten y fomenten la participación real del ciudadano" [ibid. 1996:4].

A esto se agrega la preocupación inherente a las implicaciones del nuevo federalismo y la descentralización de actividades federales a las entidades federativas y los municipios, en términos de una lógica y extendida demanda que reclama para éstos mayores espacios políticos, económicos y sociales, mayores oportunidades y atribuciones, pero que expresa a la vez de un creciente temor, simultáneo y también muy comprensible, de no poder cumplir con los compromisos y responsabilidades que se contraigan.

Al respecto es importante destacar que tanto en el ámbito académico como en el político es cada vez más notorio el interés

* Coordinador de la línea de investigación Planeación y Gestión del Desarrollo Urbano Local, Facultad de Planeación Urbana y Regional, UAEM.

por tratar tópicos hasta hace poco descuidados como la revalorización de lo local, la revalorización de la economía y las finanzas municipales, el ejercicio responsable del poder de las autoridades locales, y la necesidad de fomentar nuevos sistemas y estructuras administrativas tendientes a generalizar un *nuevo modelo de gestión municipal* en el país [Cabrero Mendoza, 1995; Carola Conde Bonfil, 1995].

Por supuesto, no puede quedar fuera de esta discusión el papel de la gestión local como una política deliberada de promoción del desarrollo social en su conjunto, y por tanto como instrumento básico para atender el problema de la pobreza en general y de la pobreza extrema en particular; es decir, su función como elemento regulador de las desigualdades socioeconómicas y espaciales. De ahí que el estudio de lo local deba vincularse a su vez con términos tales como equidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación, aspectos que conforman la esfera de la evaluación de las políticas públicas, referidas en su vertiente social, geográfica, financiera, económica y demográfica. En este sentido, es importante considerar que poco a poco han ido cobrando mayor fuerza las investigaciones tendientes a analizar el enfoque y resultados de la política social del Estado mexicano, especialmente en sus dimensiones regional y municipal, en las cuales influye la aplicación de los recursos del ramo 26 (Superación de la pobreza), mediante la instrumentación y operación de diversos programas; algunos tan polémicos como el Pronasol, o más recientemente a través de otros, como el llamado Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM).

Como un intento de ubicar los anteriores conceptos en un estudio de caso, en este trabajo se presentan los resultados de una evaluación cuyo objetivo es valorar la eficacia, la eficiencia y la equidad con las que ha operado este Fondo en el estado de San Luis Potosí. Independientemente del cumplimiento de objetivos que en materia de bienestar social, de la satisfacción de ciertas necesidades o del alivio de las condiciones de pobreza hubieran podido obtener los programas señalados, aquí nos interesa ocuparnos de su *capacidad o limitación para revertir el centralismo económico, político, social, fiscal y espacial que afecta al grueso de los 2 404 municipios que conforman la Federación.*

La pertinencia de valorar la eficacia y la eficiencia del Fondo de Desarrollo Social Municipal como parte de una estrategia descentralizadora de recursos y funciones a los municipios se advierte en la necesidad de ponderar el cumplimiento de sus amplios propósitos, en lo que se refiere a su impacto real para impulsar la capacidad de planeación, operación y gestión de las administraciones municipales; específicamente en sus vertientes de atención al desarrollo municipal, combate a la pobreza extrema y fortalecimiento de sus finanzas públicas [Secretaría de Desarrollo Social, 1996]. En este sentido debe considerarse que poco a poco ha ido cobrando mayor fuerza la discusión sobre el enfoque y resultados de la política social del Estado mexicano implementada a través de programas como el FDSM.

Ello se fundamenta también en lo delicado que resulta un manejo y orientación (in)adecuados de fondos públicos, en el marco de escasez de recursos que caracteriza el momento actual que vive el país, y por tanto en lo absurdo e ineficiente que puede ser el desvío o la excesiva concentración del gasto social, tan evidente en estados como Puebla, Chiapas, Guerrero o Oaxaca, por mencionar algunos de ellos. De ahí la urgencia de incorporar en dicho análisis elementos que permitan cada vez más emitir ciertos indicadores o parámetros de evaluación del posible éxito o del eventual fracaso de la operación reciente de los programas derivados del ramo 26, y de la forma como el gobierno mexicano planifica, programa, asigna, distribuye y aplica esa inversión.

Por si esto fuera poco, no puede dejar de mencionarse la diversidad de factores que han limitado y limitan aún la actuación administrativa y planificadora de los municipios mexicanos y que en materia de planeación municipal se han ilustrado ampliamente: ausencia de objetivos y plazos de realización, confusión de objetivos con propósitos o valores deseados, poca orientación de los diagnósticos para establecer el contexto y las causas de los problemas y un señalamiento casi nulo referente a la necesidad de control y evaluación [Mejía Lira, 1995:17-18]. Aspectos que hacen muy complejo, por no decir imposible, que las administraciones municipales asuman por lo menos con relativo éxito las nuevas facultades y funciones que generosamente comienza a cederle el gobierno central.

Bajo estas premisas, la evaluación que en este documento se presenta sobre las tendencias e impacto recientes del Fondo de Desarrollo Social Municipal en el estado de San Luis Potosí posee un carácter eminentemente tentativo, basado primordialmente en aspectos e información de tipo cualitativo. Sin embargo, se incluyen también algunos datos numéricos cuya interpretación debe hacerse con reservas, precisamente porque las cifras pueden ser engañosas en una evaluación de corto plazo.

Cabe señalar que, apoyándonos en la metodología planteada por estudios similares, aunque obviamente más amplios, sobre el impacto del Programa Nacional de Solidaridad en diversos estados del país [Contreras *et al.*, 1993; Garrocho y Sobrino, 1995; INEGI, 1993; Sedesol, 1994; Rodríguez, 1991 y 1994], los elementos de esta evaluación contemplaron entre otros aspectos la filosofía y objetivos del programa, su grado de convergencia con los objetivos del desarrollo estatal y regional, la pertinencia de los indicadores que integran la fórmula de distribución programática presupuestal, y algunas consideraciones acerca de la coordinación intergubernamental y la organización social requerida para su operación.¹

EL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL EN EL MARCO DE LA PLANEACIÓN ESTATAL Y REGIONAL DE SAN LUIS POTOSÍ

El contexto político y socioeconómico de la planeación en San Luis Potosí

El estado de San Luis Potosí se conforma por 58 municipios, los cuales se agrupan en cuatro regiones: altiplano, centro, media y huasteca. Cada una de estas regiones posee características, potencialidades y dinámicas muy particulares, deter-

¹ No obstante, conviene precisar que se dejaron fuera de esta evaluación los aspectos concernientes a los niveles de evaluación para interpretar el impacto del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) en las condiciones de vida de la población beneficiaria, precisamente porque éstos se basan en repercusiones cuantitativas y efectos cualitativos difíciles de medir en el corto plazo. De forma que no fue posible incorporar elementos de evaluación de la distribución sectorial de los recursos del Fondo por principales programas y su impacto en la atención por regiones a la población objetivo.

minadas en gran medida por la diversidad de su medio natural, su tradición cultural, su lengua, y su estructura demográfica y económica; pero también, y cada vez de manera más notoria, por su vocación y diferencias políticas. Algunas de estas regiones presentan graves problemas de desarrollo económico y social desde hace varias décadas.

En 1990 la población del estado era de 2 003 187 habitantes, equivalentes al 2.5% del total nacional y ocupaba la posición 15 entre las entidades federativas según tamaño de población. Entre 1970 y 1990 su tasa promedio de crecimiento anual fue del 2.2% y en 1990 el saldo neto migratorio del estado era negativo y superior a 350 000 habitantes, representando cerca del 18% de la población residente. Este dato es relevante si se considera que este saldo neto migratorio negativo sólo era más elevado en términos relativos en los estados de Zacatecas, Durango e Hidalgo; por lo que San Luis Potosí era entonces, y sigue siendo en la actualidad, una de las entidades del país con mayor número de emigrantes hacia otros estados y a Estados Unidos. En el interior del estado, la región centro donde se encuentra la capital concentraba el 41.9% de la población potosina, seguida de la región huasteca con 29.1%, la media con un 16.4% y finalmente el altiplano con 12.6% de la población estatal.

Desde el punto de vista económico, la distribución regional del producto interno bruto en 1988 era la siguiente: 68.8% se concentraba en la región centro, 18.7% en la huasteca, 17.2% en la región media y 5.3% en el altiplano. Esta distribución del PIB per cápita guarda cierta correlación con el Índice de Carencia de Satisfactores Privados, el cual establece el porcentaje de población con ingresos menores a un salario mínimo respecto a la población total [Sobrino, 1996].

En cuanto a las condiciones de bienestar social, utilizando la línea de pobreza como medida para delimitar hasta dónde la población tiene el ingreso necesario para satisfacer sus necesidades básicas [Sobrino, 1996], se observa que en 1990 el estado de San Luis Potosí tenía un total de 762 335 habitantes en condiciones de pobreza, lo cual equivalían al 38.1% de su población total y que serían, en principio, los principales beneficiarios potenciales de la estrategia y programas de desarrollo social.

Como puede observarse, una de las características principales del patrón de desarrollo de la entidad es su marcado

desequilibrio: mientras la región centro refleja una importante concentración demográfica y de actividades económicas, el resto del estado presenta una grave dispersión de localidades rurales o mixtas rurales, con bajos niveles de accesibilidad e interacción, una especialización funcional mínima y, consecuentemente, un alto grado de dependencia respecto a la dinámica nacional y estatal. Este disparateo desarrollo socioeconómico experimentado por las distintas regiones del estado en su etapa más reciente parece guardar una estrecha vinculación con diversos factores, entre los que destacan la discontinuidad de las administraciones gubernamentales y una fuerte dependencia de los grupos económicos y sociales respecto a las decisiones que afectan la inversión pública y privada.

En el ámbito político es conveniente recordar que la actual administración estatal tomó posesión en mayo de 1993 para concluir el inusitado periodo de quince días en que "gobernó" Fausto Zapata Loredo, quien renunció al cargo en septiembre de 1991. Posteriormente hubo dos gobernadores interinos (Gonzalo Martínez Corbalá y Teófilo Torres Corzo), hasta que en abril de 1993 Horacio Sánchez Unzueta resultó ganador de las elecciones.

En el contexto descrito, en septiembre de 1993 se elaboró el *Plan Estatal de Desarrollo 1993-1997*, cuyo antecedente más inmediato data de 1982. Los propósitos fundamentales de este Plan fueron: promover el desarrollo regional equilibrado; impulsar la recuperación económica; ampliar la infraestructura para el desarrollo, y mejorar las condiciones de bienestar de los potosinos [Poder Ejecutivo Estatal, *Plan Estatal de Desarrollo 1993-1997*]. De estos objetivos nos interesa analizar la distribución programática y regional de la inversión destinada a atender el bienestar social, precisamente porque el gasto programado y ejercido en esta materia constituye un valioso parámetro de evaluación de la eficiencia, eficacia y equidad con que se han asignado y distribuido los recursos programados para el Fondo de Desarrollo Social Municipal en 1996.

Antecedentes y objetivos del FDSM

Para ubicar algunos antecedentes del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), vale la pena recordar que el Pronasol se ejecutó territorialmente en el marco de la coordinación entre la federación

y los estados a través de los Convenios Únicos de Desarrollo en el periodo 1989-1991, y de los Convenios de Desarrollo Social entre 1992 y 1994. Como señalan Garrocho y Sobrino [1995]:

Ala par, los gobiernos estatales establecían las modalidades que consideraban adecuadas para coordinar, con los municipios, las acciones correspondientes. De esta manera, se pretendía que los gobiernos municipales asumieran un papel central en las acciones del Programa, recibiendo apoyo de los gobiernos federal y estatal [Garrocho y Sobrino, 1995:42].

En una etapa más reciente, esta estrategia de compensación de los desequilibrios regionales y sociales implementada a través de una política social aparentemente descentralizada cobra nuevos bríos, expresados en el espíritu federalista del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y en particular a raíz de los cambios que a principios de 1995 impulsó el gobierno federal, modificando la normatividad y los mecanismos de operación de los recursos del ramo 26. En esta línea de trabajo, la Secretaría de Desarrollo Social implementó dichos cambios durante el ejercicio fiscal 1995 a través de modificaciones importantes a los Convenios de Desarrollo Social y mediante la constitución de los Llamados Convenios de Desarrollo Municipal (Codems). Posteriormente, en 1996 se instrumentó el Programa del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), cuyos objetivos establece la *Guía para Autoridades Municipales y Comités Comunitarios* [Secretaría de Desarrollo Social, 1996]:

Transferir a los municipios recursos financieros para la ejecución de obras y acciones que apoyen el mejoramiento del nivel de bienestar o las condiciones de vida de la población más pobre;

Fortalecer la participación municipal en la política para la superación de la pobreza;

Impulsar y enriquecer la participación social en las acciones de esa política;

Coadyuvar al fortalecimiento del municipio como orden de gobierno;

Dar una mejor direccionalidad a las acciones de la política para la superación de la pobreza, para que se beneficie a la población más pobre;

Adicionalmente, a través del FDSM se pretende realizar una amplia variedad de obras que permitan atender las necesidades prioritarias de la población en materia de infraestructura social básica y productiva: agua, drenaje y letrinas, infraestructura para la salud, infraestructura educativa, electrificación, caminos rurales y proyectos productivos.

La congruencia entre el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1997 y el FDSM

El objetivo de este apartado consiste en evaluar la correspondencia entre la distribución de recursos emprendida por el gobierno del estado entre mayo de 1993 y diciembre de 1995 con los propósitos y distribución programática-presupuestal del FDSM. Aquí partimos, por un lado, de la base que en evaluaciones recientes del Plan Estatal de Desarrollo se concluye que la distribución del gasto total ejercido en el periodo 1993-1995 ha sido eficiente en el sector social, sobreestimada en el de recuperación económica y subestimada en el de infraestructura para el desarrollo [Sobrinó, 1996:13], y por el otro, de que si bien la inversión total ejercida en el estado en el periodo señalado se compone por el gasto federal, estatal, Convenio de Desarrollo Social, crédito y mixto, el gasto canalizado por la Secretaría de Desarrollo Social a través del ramo 26 es el que mejor representa el total de recursos movilizadas para atender el bienestar social en todo el estado y, obviamente, en sus 58 municipios.

Congruencia con los objetivos estatal y regionales

La determinación del monto de recursos asignados al FDSM en 1996 se consigna en el Convenio de Desarrollo Social suscrito por el gobierno del estado y la Secretaría de Desarrollo Social para el ejercicio fiscal 1996, siendo el techo financiero estatal de 323 056 232 pesos, con una distribución regional cuyo cálculo se expone más adelante de 74 010 503 pesos para la región altiplano (23%), 88 286 204 en la región centro (27%), 48 374 356 en la región media (15%) y 112 385 169 pesos en la huasteca (35%). A simple vista estos datos indican una diferencia notable entre la distribución programática regional del gasto destinado a bienestar social prevista en el Plan Estatal para el ejercicio

1996: 18.9% para el altiplano; 31.3% para la región centro; 23% para la región media y 28.2% para la huasteca.

Una primera conclusión es que la asignación regional del Fondo de Desarrollo Social Municipal para 1996 dista mucho de la estrategia de inversión y prioridades regionales por tanto también se aleja de las demandas municipales en materia de gasto social.

CONGRUENCIA CON LOS NIVELES DE MARGINACIÓN Y POBREZA DE LAS REGIONES

Para reforzar lo anterior se comparó la distribución regional del Índice de Carencia de Satisfactores Privados (como indicador de situación o presencia de pobreza), con la determinación de montos por región y municipios derivada de la metodología diseñada por la Secretaría de Desarrollo Social. Dicha metodología pretende distribuir los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal bajo el criterio de asignar una mayor cantidad de recursos y por ende mayores beneficios a los municipios con altos índices de marginación, y adecuar la distribución y ejercicio de recursos a la tendencia histórica registrada y a la capacidad ejecutiva de las administraciones municipales.

Así, en principio, se tomaron en cuenta los siguientes aspectos:

a) asignación básica por municipio igual a la otorgada en el ejercicio fiscal 1995;

b) incremento de esa asignación básica en función del grado de marginación de los municipios, con los siguientes parámetros:

Grado de marginación	Incremento (%)
Muy alto	100
Alto	75
Medio	50
Bajo	15
Muy bajo	15

c) asignación de los montos correspondientes a los Programas de Apoyos Directos a Productores de Áreas Agrícolas de Alta Similitud y Baja Productividad y al de Disminución de Deserción Escolar, equivalente a los otorgados en 1995;

d] asignación a municipios de la región altiplano del estado, prioritaria para la política social;

e] el remanente después de aplicar los anteriores criterios se distribuye entre todos los municipios del estado en función de la participación relativa de su población rural, con un ajuste posterior que no rebase en más del 100% la asignación que les correspondió en 1995.

La metodología y criterios seguidos en la determinación del gasto regional y municipal asignado al FDSM se plasman en la siguiente fórmula:

$$AM = \text{Asignación } 1995 + APM + GI + PE + (R[\text{Pri}/\text{PRE}]) \text{ mayor o igual a FDSM } 1995 + 100\%$$

Donde:

Asignación 1995= techo financiero del FSM y Programa de Empleo otorgado en 1995.

APM= incremento al piso base ponderado de acuerdo con grado de marginación.

GI= gastos irreductibles de los Programas de Apoyos Directos a Productores y Disminución de Deserción Escolar.

PE= prioridades estatales.

Pri= población rural del municipio.

PRE= población rural del estado.

R= remanente final.

Lo dramático que significa llevar a cabo semejante ejercicio de cálculo para obtener una supuesta asignación que sea eficiente y corresponda al principio de equidad que exige el tratamiento de una población con grados de marginación y de pobreza muy diversos es que, al comparar la distribución regional del FDSM obtenida bajo los criterios descritos, en ninguno de los casos coincide con el Indicador de la Línea de Pobreza, pues la

región con menor presencia de pobreza que es la centro, con un 23.1%, recibió la segunda asignación más importante del FDSM, en términos absolutos y relativos; por su parte, la huasteca, con situación de pobreza de un 47.9%, concentró la mayor cantidad de recursos programados por el FDSM; mientras que, las regiones con mayores niveles de marginación y pobreza (el altiplano con un índice del 49.6 y la región media con el 50.2%) recibieron las menores aportaciones del Fondo.

Otra observación que puede hacerse a la luz de los datos analizados es que a pesar de los evidentes propósitos del FDSM de fortalecer la planeación, las finanzas y el desarrollo municipales, en los hechos estas condiciones difícilmente se cumplen, pues la elaboración, firma y ejecución de este convenio, por lo general ha operado y sigue operando en un contexto jerárquico de subordinación y en una dinámica de dependencia de los estados y municipios hacia el gobierno federal.

En consecuencia, las acciones ejecutadas con sus recursos están sujetas a leyes y disposiciones que regulan el gasto público federal: principalmente las leyes de Planeación, Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Adquisiciones y Obra Pública, y el Decreto de Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; aspecto que, más allá de lineamientos de carácter genérico, implica que la normatividad vigente constituye en realidad un importante "candado" que impide a las administraciones municipales operar con relativa autonomía estos recursos.

Por otra parte podría inferirse que, en una primera aproximación, la determinación de los montos para la distribución de los recursos del FDSM entre los municipios y regiones del estado parece explicarse por otro tipo de factores que rebasan totalmente los criterios y procedimientos fijados en los manuales de operación. Uno de ellos puede ser el peso específico del delegado de la Secretaría de Desarrollo Social, cuya presencia política en el estado durante el periodo en cuestión ha sido realmente avasalladora, constituyendo su espacio de actuación en una insula de poder, que por cierto ha sido fuente de serios conflictos en cuanto a delimitación de atribuciones entre los funcionarios estatales encargados del cumplimiento de los objetivos estatales y regionales del Plan Estatal de Desarrollo, convirtiéndose por ende en una especie de virrey al que todos los presidentes

municipales rinden tributo, con el afán de ser beneficiados de manera discrecional, y no con base en los indicadores en la fórmula de asignación, en la dotación de recursos provenientes del FDSM.

Definitivamente, este factor ha generado condiciones difíciles para el establecimiento de relaciones intergubernamentales adecuadas debido a la indefinición que ocasiona en relación con la jerarquía y/o grado de subordinación que ha prevalecido entre el gobernador del estado y el principal representante del gobierno federal en la entidad.

De igual forma, es posible afirmar que, aun cuando el propio Presupuesto de Egresos de la Federación, en su artículo 16 dispone que las erogaciones previstas para el Ramo 26 sean convenidas con los estados en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, con base en indicadores de marginación de los municipios, es el propio marco normativo de los programas sociales como el Fondo de Desarrollo Social Municipal, el que impone limitantes para una participación real de las administraciones municipales.

En síntesis, podríamos preguntar:

¿Quién fija y bajo qué procedimientos los montos asignados por entidad federativa al FDSM?; ¿con base en cuáles criterios se establece y determina el grado de marginación considerado en la fórmula de asignación?; ¿qué instancia registra y evalúa la tendencia histórica y la capacidad ejecutiva de las administraciones municipales para ponderar su grado de eficiencia y eficacia?; ¿poseen las actuales administraciones municipales en el estado analizado condiciones suficientes a nivel técnico, administrativo y político para hacer valer las nuevas facultades que en teoría comienzan a descentralizarse?; ¿será propicio para fomentar este cambio en el papel de las administraciones municipales del estado el escenario de los procesos electorales que se avecinan o, por el contrario, podría constituirse en un factor que inhiba dicha transformación?

REFLEXIONES FINALES: LA INERCIJA CENTRALIZADORA Y LAS LIMITANTES FINANCIERAS DEL DESARROLLO MUNICIPAL

La evaluación llevada a cabo nos permite, como corolario de este trabajo, plantear algunas reflexiones. La primera, que bajo las condiciones imperantes en el país resulta importante advertir que la planeación del desarrollo municipal ha permanecido por mucho tiempo supeditada al financiamiento del gobierno central y a la capacidad técnica de los organismos públicos federales y estatales que operan los programas de inversión en los municipios, limitándose las funciones de éstos a la administración y la gestión. De esta situación se deriva entonces la necesidad de entender que el análisis de las políticas de desarrollo municipal y de los recursos que pueden soportarlas no puede dejar de relacionarse con el conjunto del sistema fiscal mexicano, debido a que el rasgo esencial de las relaciones fiscales intergubernamentales es la de un federalismo en el que no sólo los recursos, sino particularmente el poder para diseñar y administrar la recaudación, se concentra fundamentalmente en manos del gobierno federal [Moreno Ayala, 1995].

Lo anterior nos lleva también a ubicar las posibilidades de un mayor desarrollo y autonomía municipales en el marco de las finanzas públicas y de la necesaria correspondencia entre acciones y funciones a desempeñar por los gobiernos locales y los recursos que éstos pueden captar. La situación actual, sin embargo, refleja una clara contradicción en este sentido, pues por un lado sabemos que una buena parte de la obligación de atender las necesidades de servicios públicos básicos recaen precisamente en los municipios, mientras que por otro constituyen el nivel de gobierno con mayores carencias de recursos.

Esto que parece tan simple ilustra de manera muy cruda la realidad municipal, pues como señalan diversos estudios [Rábago Saldivar y Pérez González, 1995; Cullen y Gutiérrez, 1996], independientemente del grado de modernización administrativa, de innovaciones en la gestión y la organización municipales, o de nuevas formas de relación entre los gobiernos locales y las organizaciones sociales, el factor que determina los alcances o limitaciones del ejercicio gubernamental en este nivel es la enorme dependencia de la estructura financiera municipal, situación que se agrava en el difícil panorama que enmarcan la crisis fiscal del Estado y la crisis del Estado

Benefactor, cuyas secuelas en México comienzan a tomar visos realmente alarmantes desde la década de los ochenta.

Es aquí donde cabría preguntarse: ¿Es viable la propuesta de reforma del Estado y de las relaciones políticas entre federación, estados y municipios? ¿Se apoya esa propuesta en un análisis objetivo de las condiciones en las que se desenvuelven estructuras tradicionalmente tan débiles como los municipios mexicanos? ¿La viabilidad del cambio en la vida municipal como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población puede apoyarse sólo en buenos propósitos, o en lo que se ha dado en llamar *experiencias innovadoras* exitosas (que más bien parecen excepciones que confirman la regla)?, o si finalmente, la posibilidad de una verdadera transformación de las relaciones existentes entre los tres niveles de gobierno debe plantearse a partir del reconocimiento de la enorme dependencia de los gobiernos locales hacia los gobiernos estatales y federal que caracteriza al sistema político mexicano, por lo menos a lo largo del presente siglo.

Lo anterior no significa que subestimemos la capacidad local (gobierno y sociedad civil) como potencial para impulsar procesos innovativos que permitan romper con las inercias y tendencias heredadas de una larga y perniciosa tradición centralizadora que ha dominado la historia de las relaciones intergubernamentales. Por supuesto, tampoco se desconoce la necesidad de revalorización de lo local como forma de convivencia y como espacio idóneo para fomentar un mejor desempeño en la actuación gubernamental a través de la promoción del bienestar, la participación, los consensos y la credibilidad.

No obstante, se considera que más allá de los propósitos federalistas, o de los procedimientos inductores de innovaciones en materia de gobierno, administración y gestión municipal, la prospectiva del municipio como gestor del desarrollo (en su acepción más amplia) debe apoyarse antes en una reflexión seria sobre el estado actual del funcionamiento global del municipio en México; sobre su realidad, que no puede obviar el hecho de que, en el sistema político vigente, el gobierno municipal constituye el último eslabón en una larga cadena de centralización en la toma de decisiones y la promoción de programas de inversión, mientras que los gobiernos estatales y el federal continúan siendo en la práctica más que en el papel

los responsables de decidir prioridades de desarrollo, ejercer el manejo de recursos financieros e instrumentar los programas.

Finalmente, puede decirse que los principios generales de la planeación, establecidos a nivel macro, ya sea nacional, regional o estatal, no son automáticamente aplicables en todos los contextos; pues por el contrario, los criterios y líneas directrices de las estrategias de desarrollo deben establecerse adaptándose a circunstancias específicas y a condiciones que en el nivel de lo local o de lo municipal pueden adquirir rasgos fundamentales para hacerlos viables: la historia regional, las tradiciones culturales, las estructuras de poder locales, el concepto de gobierno predominante, la riqueza, el nivel de ingresos y el gasto que ejercen las administraciones locales, las pautas de comportamiento (urbano, rural, social e individual). Todos ellos aspectos que se potencian o inhiben conforme a las características de un contexto socioeconómico y político determinado.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor [1998], *Después del milagro*, México, Cal y Arena.
- Cabrero Mendoza, Enrique [1995], *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDDE.
- Contreras, Óscar et al. [1993], *Metodología para la evaluación externa del Programa Nacional de Solidaridad*, México, El Colegio de la Frontera Norte.
- Cullen, Alejandra y Geronimo Gutiérrez [1996], "Descentralización fiscal y federalismo en México", en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 53, enero-marzo, pp. 1-26.
- De la Madrid Hurtado, Miguel [1995], "La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica", en *Gestión y Política Públicas*, vol. IV, núm. 2, México, Segundo Semestre, pp. 329-348.
- Escalante Gonzalbo, Fernando [1992], *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología el vicio triunfante en la República Mexicana*—*Tratado de Moral Pública*—, *El Colegio de México*.
- Garrocho, Carlos y Jaime Sobrino [1995], *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México, El Colegio Mexiquense, A.C./SEDESOL.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo [1995], "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarro-

- lados", en *Gestión y Política Públicas*, vol. IV, núm. 1, México, primer semestre, pp. 47-18.
- Hidalgo-Hardeman, Olivia M. [1995], "La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso de nuevo federalismo en Estados Unidos", en *Gestión y Política Públicas*, vol. IV, núm. 1, op. cit., pp. 151-184.
- Janetti, María Emilia y Ady P. Carrera Hernández [1995], "Los ingresos de los estados en el marco de la política económica del gobierno federal mexicano (1970-1992)", en *Gestión y Política Públicas*, vol. IV, núm. 2, op. cit., pp. 349-392.
- Mejía Lira, José [1996], "Relaciones intergubernamentales: el equilibrio deseado en los procesos de descentralización", en *Perspectivas de la Administración Pública*, IAPES, núm. 1, enero-abril, pp. 4-12.
- [1995], "La actuación administrativa en los municipios mexicanos: experiencias y retos", en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 50, julio-agosto, pp. 15-22.
- Moreno, Adrian [1996], "Situación y avances del proceso de descentralización en San Luis Potosí", en *Perspectivas de la Administración Pública*, IAPES, núm. 1, enero-abril, pp. 20-27.
- Moreno Ayala, Gerardo [1995], *Las relaciones fiscales intergubernamentales en el Marro del Centralismo Fiscal 1970-1990*, tesis de Maestría en Planeación Municipal, El Colegio Mexiquense, A.C., Zinacantepec, estado de México, México.
- Poder Ejecutivo del estado de San Luis Potosí [1993], *Plan Estatal de Desarrollo 1993-1997*, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, México.
- Poder Ejecutivo del estado de San Luis Potosí [1996], "Acuerdo mediante el cual se determinan los montos y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal, para los municipios del estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal 1996", *Periódico Oficial*, jueves 15 de febrero.
- Poder Ejecutivo Federal [1996], Segundo Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en *La Crónica de Hoy*, lunes 2 de septiembre.
- [1996], *Programa de Modernización de la Administración Pública 1996-2000*, Gobierno de la República, México.
- Secretaría de Desarrollo Social [1996], *Fondo de Desarrollo Social Municipal. Guía para autoridades municipales y comités comunitarios*, SEDESOL, México.
- Sobrimo, Jaime [1996], *Evaluación del Avance del Plan Estatal de Desarrollo 1993-1997 de San Luis Potosí*, El Colegio Mexiquense, A.C., Zinacantepec, estado de México, México (mimeo.).

EFFECTOS DE POLÍTICAS REGIONALES Y FEDERALISMO EN MÉXICO

Consideraciones metodológicas en torno
al ejecutivo estatal en Tabasco (1970-1994)

Manuel Cedeno del Olmo*

UNA ECUACIÓN CONFLICTIVA: CRITERIOS REGIONALES Y SISTEMA FEDERAL

Uno de los intereses por abordar el tema del cambio regional y sus impactos sobre el esquema federal y, dentro de éste, específicamente la situación de los estados, surgió al determinar el origen, las características y las transformaciones de la actividad del Poder Ejecutivo en el estado de Tabasco en un lapso de poco más de 20 años.¹ Para ello me pareció importante considerar algunos supuestos que permitan estructurar una alternativa de estudio de la relación Estado-región en el México contemporáneo. De ahí que este trabajo intente, en parte, hacer una propuesta metodológica de estudio de caso para abordar dicha relación.

En sí mismos los ejecutivos estatales no determinan una región, pero indudablemente aportan elementos de contexto a factores que la perfilan, como es la organización espacial del poder y su confluencia en una territorialidad. Asimismo, cuando el gobierno nacional interviene en el curso de la economía de los estados, normalmente lo hace a partir de establecer

* Docente-investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Este trabajo forma parte de una investigación más amplia sobre políticas regionales y estructuras de poder en México.

¹ En este periodo se desarrolla la actividad de seis gobernadores (cuatro por elección y dos sustitutos), éstos son: Mario Trujillo García (1971-1976); Leandro Rovirosa Wade (1977-1982); Enrique González Pedrero (1983-1987); José M. Peralta López (gobernador sustituto de diciembre de 1987 a diciembre de 1988); Salvador Neme Castillo (1989 al 28 de enero de 1992) y Manuel Gurría Ordoñez (gobernador sustituto de enero de 1992 al 31 de diciembre de 1994). Particularmente el periodo de Neme Castillo es relevante porque tiene que dejar la gubernatura a mitad del sexenio debido a la situación de crisis y al cambio en la composición de las relaciones políticas.