

**La descentralización municipal en México. Breve
historia de su evolución y desafíos**

Ady P. Carrera-Hernández

México

**Revista Iberoamericana de Gobierno Local
Número 11, Granada, Noviembre, 2016
ISSN: 2173-8254**



Resumen: El objetivo del texto es examinar la forma en que inició y ha evolucionado el proceso de descentralización municipal en México; así como analizar su estatus actual y los diversos factores que influirán en su avance o retroceso en los próximos años. El artículo describe cómo a pesar de la tradición profundamente centralista del Estado mexicano, el gobierno municipal ha ido adquiriendo nuevas facultades y recursos fiscales. Como era de esperarse, el proceso no ha sido lineal. Al mismo tiempo que los ayuntamientos han incrementado su ingreso, han visto debilitada su autonomía fiscal y política. La alternancia política electoral del año 2000 prometía cambios importantes para fortalecer al municipio; no obstante, ello no ocurrió y en 2012 se inició una tendencia recentralizadora que se ha agudizado durante el actual gobierno federal. Sin embargo, también existen factores que contracorriente pueden impulsar una nueva etapa de cambios positivos para los municipios mexicanos.

Palabras clave: descentralización municipal, descentralización en México, descentralización y municipios, municipios mexicanos, recentralización en México.

Abstract: The article aims to examine the beginning and evolution of the municipal decentralization process in Mexico; as well as to examine its current situation and the diverse factors that may influence its way forwards or backwards in the next years. The work describes how despite the Mexican centralist tradition municipal governments have got new faculties and fiscal resources. The process has not been lineal, at the same time local governments have increased their revenue, their fiscal and political autonomy have decreased. Political transition in 2000, promised substantial changes to strengthen municipalities but this did not happen and a new recentralization wave appeared in 2012. This wave has been strengthened during the current federal administration. However, there are other variables that may stimulate a new phase in the decentralization process with positive effects for municipal governments.

Key words: municipal decentralization, decentralization in Mexico, decentralization and municipalities, Mexican municipalities, recentralization in Mexico



Sumario:

Introducción

I. Antecedentes

II. Vientos de cambio

III. Descentralización sin autonomía

IV. El reto de las asociaciones municipales

V. Recentralización: tendencia vs. viabilidad

Conclusiones

Introducción

El objetivo de este texto es hacer un recuento de la forma en que se inició y ha evolucionado el proceso de descentralización municipal en México; así como examinar su estatus actual y los diversos factores que influirán en su avance o retroceso en los próximos años. El artículo se estructura en seis secciones; la primera describe la tradición profundamente centralista del Estado mexicano y el estatus de subordinación que caracterizaba a los gobiernos municipales. La segunda parte explica cómo se puso en marcha el proceso que inició en 1980 en el área fiscal y cómo se vio fortalecido por la democratización electoral de los espacios locales durante la década de los 1990s.

La tercera sección examina los importantes cambios políticos y fiscales que parecía podrían estimular una transformación positiva para el fortalecimiento de los municipios del país al iniciar el nuevo siglo. La cuarta estudia el surgimiento de las asociaciones municipales, mecanismos clave en el proceso de descentralización. La quinta parte analiza el proceso de recentralización que promueve el actual gobierno federal, así como las variables políticas, económicas y sociales que refuerzan o contradicen esta tendencia. La última sección contiene las conclusiones.

I. Antecedentes

El Estado mexicano moderno que surgió de la revolución de 1910- 1917, se convirtió en una de las sociedades más estables y menos opresivas en Latinoamérica (WARD, 1986; BARRY, 1992). Los congresistas que elaboraron la Constitución de 1917 sabían que la

concepción liberal de un poder Ejecutivo limitado por el Legislativo y Judicial, no era una buena alternativa en el contexto mexicano. La solución fue conceder enormes poderes al presidente de la república a fin de garantizar estabilidad política y gobernabilidad (MIZRAHI, 1997). Por ello, aunque formalmente el nuevo gobierno fue creado como una república democrática con un presidente, una legislatura con dos cámaras, y un poder judicial independiente, no existía un auténtico mecanismo de balance entre estos poderes (RODRÍGUEZ, 1997). El nuevo sistema político mexicano fue creado con base en una maquinaria política altamente jerarquizada y centralizada que tenía dos elementos fundamentales: un presidente de la república omnipotente, y un único partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (WYNIA, 1990:145).

El poder Ejecutivo se convirtió en el mediador más importante para resolver disputas entre los diferentes grupos de interés. El presidente recibió enorme autoridad a través de la Constitución federal, pero en los siguientes setenta años su poder real provino de su control sobre la maquinaria del PRI (WYNIA 1990, BARRY, 1992). El presidente disfrutaba de las llamadas facultades metaconstitucionales, es decir, normas no escritas del sistema político (CARPIZO, 1978). Él era quien generaba todas las iniciativas de ley, era la última autoridad en materia electoral, y removía legisladores, gobernadores y presidente municipales a su libre albedrío (RODRÍGUEZ, 1997). Como consecuencia era también el actor más importante en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas. Por todas estas razones, llegó a considerársele como “el amo de todo el sistema político” (SCOTT, 1959:146).

El Congreso era la institución de gobierno que más claramente mostraba la amplia separación entre lo que la ley establecía, y lo que ocurría en la práctica. Al menos formalmente, el Congreso federal es el poder con el mayor número de prerrogativas en las áreas económica, política, administrativa, judicial y social. Sin embargo, por la lógica del sistema político, en la práctica el Legislativo obedecía puntualmente al presidente (CASAR, 1998). En este sentido, el rol del Congreso era puramente técnico y ceremonial para dar legitimidad a las decisiones tomadas por el Ejecutivo.

El segundo componente del sistema político mexicano era el PRI. El principal mecanismo de negociación de intereses en el sistema político mexicano era a través de la maquinaria del partido oficial, más que a través de instituciones de gobierno

legalmente establecidas (SCOTT, 1959). Controles corporativos proporcionaban al régimen canales adecuados para satisfacer las necesidades de los grupos políticos clave, y al mismo tiempo, para controlar su movilización en contra del sistema. El principal rol del PRI era proveer una estructura para la carrera de los políticos, conciliar en la negociación de los puestos, y asegurar la legitimidad del gobierno a través de la movilización de apoyo en las urnas, en resumen, proporcionar control político y social (WARD, 1986). La población tenía la impresión de que el PRI era el gobierno y que ambos eran inseparables (MCDONALD, 1971). La alianza partido-gobierno controlaba las instituciones políticas y electorales con el fin de garantizar el dominio del partido en los procesos electorales, por ende, el control sobre las tres esferas de gobierno.

Formalmente al menos, México es una república federal, sin embargo, es comúnmente aceptado que “el federalismo mexicano es más un mito de papel que una realidad política” (JOHNSON, 1968:45). La federación mexicana se compone por 31 estados, que de acuerdo con la constitución son libres y soberanos (Art. 40), y la Ciudad de México. El territorio de cada estado se divide en municipios. El gobierno municipal es considerado por la Constitución federal como la base de la organización política y administrativa del Estado mexicano (Art. 115). En la Constitución se describe al municipio como ‘libre’, en el sentido de que es concebido como una esfera autónoma de gobierno. No obstante, en la práctica, es el ámbito de gobierno más débil y dependiente. La centralización del poder en la figura del presidente permeó toda la pirámide del poder, hasta las esferas estatal y municipal. Hasta la década de los 1980s, no existía un patrón de voto regional debido a la preponderancia del PRI. De 1929 hasta mediados de la década de los 1970s, este partido controló la presidencia de la república, el congreso federal, todas las gubernaturas y legislaturas estatales, y la gran mayoría de gobiernos municipales (PURCELL, 1975). Los gobernadores eran elegidos por el presidente, y éstos a su vez, elegían a los presidentes municipales de sus estados.

En la arena fiscal, federalismo significó subordinación financiera para estados y municipios. El gobierno federal ha concentrado las facultades fiscales más importantes y posee también las fuentes de ingreso más elásticas y estables. Tradicionalmente, los estados han tenido escasa autonomía fiscal. La Constitución de 1917 heredó de sus predecesoras la centralización en materia fiscal y la sobre-posición de facultades para recaudar recursos entre los gobiernos federal y estatales (Art. 31). Por otra parte, a los

estados les fue prohibido ejercer la mayor parte de las facultades fiscales (Art. 117), por lo que su capacidad para generar recursos propios quedó muy limitada.

Si la Constitución de 1917 privó a los estados de fuentes importantes de ingreso, la situación de los municipios era aún peor. El Art. 115 aprobado en 1917 contenía una paradoja: los municipios tenían la capacidad de manejar sus finanzas con completa libertad, pero sus ingresos debían ser determinados por las legislaturas estatales. Por ello, antes de la década de los 1980s, los municipios no tenían ninguna fuente importante de ingreso, así que se convirtieron en el ámbito de gobierno más débil en términos fiscales. Hasta 1983, las municipalidades estaban limitadas a cierto porcentaje de los impuestos estatales y en algunos casos no recibían ninguna participación de los recursos que el estado recolectaba en las jurisdicciones municipales. La única base fiscal para el gobierno local era la emisión de licencias para negocios y permisos para vendedores ambulantes (JOHNSON, 1968:49).

Además de concentrar las fuentes más importantes de ingreso, el gobierno federal tuvo durante largo tiempo, diversos medios para distribuir recursos entre los estados de manera discrecional. Estos recursos eran canalizados en forma de transferencias para programas de inversión pública, apoyo a zonas y grupos marginados, y fondos para proyectos especiales. El monto y condiciones para acceder a esos recursos dependía en gran medida, en la relación del gobernador con el presidente, y de su capacidad de negociación.

La distribución desigual de recursos fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno estaba claramente diseñada para reforzar la lógica del sistema político mexicano. La estructura de las relaciones fiscales intergubernamentales proporcionaba al Ejecutivo federal todos los elementos para reforzar a través del control financiero, el control político del gobierno federal sobre los gobiernos subnacionales.¹ Esta situación fue transformándose a partir de la década de los 1980s, debido a factores políticos y económicos.

¹ Por gobierno subnacionales se entiende estados y municipios; por gobierno local, sólo se entenderá exclusivamente el municipal.

II. Vientos de cambio

El proceso inició en 1980 en la dimensión fiscal, cuando se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), a través del cual todos los estados y municipios pudieron beneficiarse por vez primera de una proporción de la recaudación federal. A cambio, los gobiernos estatales renunciaron a sus limitadas fuentes de ingreso a favor de la federación y los municipios, al no ser considerados parte del sistema, fueron incorporados a través de la representación del gobernador de cada estado, asumiéndose que cuidaría de los intereses de los municipios de su jurisdicción.

La enorme ventaja del nuevo SNCF fue que estados y municipios empezaron a recibir de manera permanente varias transferencias federales, la más importante de ellas fue el Fondo General de Participaciones, o Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, que desde entonces han sido recursos que los gobiernos subnacionales pueden gastar como lo desee ya que no están etiquetados. La mecánica de funcionamiento del SNCF fue definida por el gobierno federal y los congresos de los estados fueron facultados para realizar la distribución de sus recursos entre los municipios de cada entidad. Aunque la Ley de Coordinación Fiscal, columna del SNCF, señaló que cada gobierno estatal debía publicar los criterios para asignar esos recursos entre los municipios, como se verá más adelante, esto fue letra muerta durante muchos años.

En 1983 se modificó el Art. 115 Constitucional, que regula el gobierno y administración de los municipios, con el fin de fortalecer su autonomía. Esta reforma estableció claramente, por vez primera, sus responsabilidades en materia de los servicios públicos que debía proveer. También recibieron facultades para llevar a cabo otras importantes funciones, como la planeación del uso del suelo, promoción del desarrollo, y protección ambiental. Asimismo, la reforma incorporó el principio de representación proporcional en la elección de los miembros del ayuntamiento. En términos fiscales, los impuestos sobre la propiedad raíz, como el impuesto predial, fueron asignados como fuente exclusiva municipal, así como los derechos derivados de la provisión de los servicios públicos recién asignados por la reforma constitucional.

Si bien la reforma de 1983, reafirmó la libertad de los ayuntamientos para utilizar los recursos provenientes de sus fuentes de ingreso propio; al mismo tiempo confirmó la dependencia de los gobiernos municipales en términos de su autonomía fiscal, al

ratificar la facultad de los congresos estatales para determinar las tasas y cuotas de esos ingresos propios. Esta limitación sigue acompañando hasta el día de hoy a los gobiernos municipales mexicanos, que sólo tienen la posibilidad de opinar sobre las tasas y cuotas de sus ingresos propios, aunque los congresos estatales no tienen la obligación de considerar esas sugerencias.

La puesta en marcha del SNCF y la reforma constitucional de 1983, dieron oportunidad a los municipios de asumir nuevas responsabilidades y disponer de fuentes para su financiamiento. Sin embargo, solo los gobiernos locales urbanos de las grandes ciudades tuvieron la capacidad de aprovechar la nueva situación. La inmensa mayoría de los ayuntamientos carecía de las capacidades institucionales básicas para asumir estas nuevas actividades de prestación de servicios públicos y de recaudación. Por ello, optaron por firmar convenios con los gobiernos estatales para que estos últimos se hicieran responsables de las facultades recién asignadas.

La situación recién descrita empezó a transformarse cuando el proceso de democratización inició en la esfera municipal y fue permeando paulatinamente todo el sistema político. En un contexto de crisis fiscales, programas de ajuste y reclamos de democratización, el PRI vio limitado su poder en el Congreso federal en las elecciones de 1998, para lo cual se vio forzado a negociar con los diputados de la oposición. A finales de la década de los 1980s, el Partido Acción Nacional (PAN) empezó a obtener importantes victorias electorales en municipios como Guanajuato, Aguascalientes y Guadalajara. En 1989, se creó el el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que ese mismo año ganó 50% de municipios en el estado de Michoacán (BRUHN & YANNER, 1995:113).

Como respuesta, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), a través del cual se pretendía combatir la pobreza; pero que en realidad fue usado electoralmente para reconquistar los espacios ganados por los partidos de oposición. Los recursos eran asignados a los estados de manera discrecional, con base en razones políticas más que económicas o sociales. Estados y municipios tenían una participación muy limitada en la implementación, los recursos de Solidaridad llegaban etiquetados a los estados y eran transferidos a través de la delegación de la Secretaría de Programación y Presupuesto federal, la cual decidía el uso de los fondos con participación mínima del gobierno

estatal. Los gobiernos locales tenían un rol de supervisión pero sin participación directa en la administración del programa (BRUHN & YANNER, 1995), así que se convirtieron en medios para transferir recursos, pero no podían tomar ninguna decisión acerca de su uso.

Pronasol fue utilizado con fines electorales para recuperar la dañada legitimidad del régimen priista y restaurar la imagen del presidente y los poderes de la institución presidencial que se vieron empañados con las elecciones de 1988 (BAILEY, 1995). A pesar de ello, los partidos de oposición siguieron empujando importantes cambios, utilizando las plazas ya ganadas para cuestionar la centralización, sobre todo la de recursos fiscales. Los primeros gobernadores y presidentes municipales de oposición fueron quienes empezaron a cuestionar la discreción en el manejo de las transferencias federales. El fortalecimiento del proceso de democratización, acompañado de la crisis económica de finales de 1994, la más grave que México había tenido desde 1932; tendrían importantes consecuencias en la siguiente etapa del proceso de descentralización.

III. Descentralización sin autonomía

El Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) denominó Nuevo Federalismo a su política de descentralización, vinculando el problema de desarrollo regional a las políticas federales más importantes: el fortalecimiento del federalismo y la reducción de la pobreza (SHCP, 1995). En 1995, se anunció la transferencia del Ramo 26 del presupuesto federal, Programa de Superación de la Pobreza, hacia los estados y los municipios (TREJO & JONES, 1998). Durante 1995, estos recursos fueron distribuidos directamente y de manera discrecional por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) entre los estados y los municipios. Al siguiente año, ocurrió un cambio muy importante, cuando se creó una ley para transferir 65% de dicho Ramo entre estados y municipios con base en criterios bien definidos.

En 1997, se llevaron a cabo las primeras elecciones para el gobierno de la Ciudad de México, resultando triunfador el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, lo que lo posicionó como el segundo político más importante del país (RUBIO, 1998). El PRI perdió el control de la Cámara de Diputados por primera vez en la historia, la elección democrática de diputados de la oposición les garantizó la legitimidad necesaria para

jugar un nuevo rol de contrapeso para el poder Ejecutivo. Este nuevo Congreso aprobó en el presupuesto federal de 1998 que los recursos que antes eran canalizados a estados y municipios a través del Fondo Municipal para el Desarrollo Social, fueron usados para crear el Ramo 33 del presupuesto federal bajo el nombre de Fondo de Aportaciones Federales para Estados y Municipios.

Los cambios a partir del presupuesto federal de 1998, reflejaron claramente los nuevos arreglos entre los actores políticos. Hasta entonces, el presidente había podido decidir cómo transferir recursos a estados y municipios, pero el fortalecimiento del Legislativo terminó con ese poder. A partir de ese momento, y hasta la segunda década del nuevo siglo, la legislatura compartiría la toma de decisiones acerca del diseño, implementación y control de esas transferencias (RODRÍGUEZ, 2000). El proceso de descentralización iniciado a finales de la década de los 1990s, mostró una clara tendencia a fortalecer a los actores de la esfera estatal en la administración de las nuevas transferencias federales y los gobernadores fueron quienes más se beneficiaron de los nuevos arreglos.

En las elecciones presidenciales de 2000, Vicente Fox, candidato del PAN, logró el triunfo; por vez primera en la historia del México moderno, el titular del Poder Ejecutivo no provenía del PRI. Ello significó un cambio sustancial, ya que la mayor parte de los gobernadores y presidentes municipales pertenecían a dicho partido. Aunque los gobernadores adquirieron una mayor importancia política ante el vacío que dejó la carencia de un Presidente priista, su poder tuvo un elemento de contrapeso en sus legislaturas estatales; las cuales, como la federal, mostraban una composición pluripartidista (WARD & RODRÍGUEZ, 1999). Por su parte, los gobernadores y ayuntamientos de los llamados partidos de oposición iniciaron un nuevo tipo de relación con la federación.

El nuevo siglo inició con la expectativa de transformaciones sustanciales en la dinámica del proceso de descentralización, se consideró que el nuevo gobierno federal de alternancia electoral promovería el fortalecimiento de la autonomía municipal. No obstante, después de la creación del Ramo 33 en 1998, los gobiernos panistas no realizaron ninguna transformación sustantiva en los mecanismos de transferencias hacia estados y municipios. Es importante conocer la composición del Ramo 33, ya que los cambios que ha tenido en los últimos años, muestran claramente la tendencia a la recentralización que promueve el actual gobierno federal mexicano.

El Ramo 33 consta de ocho fondos que son:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

De los fondos que integran este Ramo, los de salud y educación concentraron aproximadamente 71% de los recursos en 2016, ambos los recibían los gobiernos estatales hasta 2012. Debe destacarse que los dos fondos están destinados sólo al gasto operativo de esos servicios. Los ayuntamientos reciben directamente recursos de dos Fondo, el de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun); en 2016, cada uno de estos fondos concentró 10% del Ramo 33.

Una pequeña parte del FAIS se canaliza a los gobiernos estatales y el resto se distribuye entre los municipios del país, en 2016, los primeros recibieron 12% de dicha bolsa y los segundos, el 88% restante. De esta forma, la cantidad que recibieron los gobiernos locales por concepto de ambos fondos, representó casi 19% del total de los recursos del Ramo 33 de este año. Como se verá más adelante, esto ha significado un elevado grado de descentralización del gasto, aunque todas ellas son transferencias etiquetadas, es decir, su destino es decidido por el gobierno federal y los estados y municipios tienen poco margen de maniobra en la selección de proyectos que se financian con estos fondos.

Para los gobiernos locales, el más importante ha sido el FAIS, único fondo distribuido con base en los niveles de pobreza de estados y municipios. De acuerdo con la Ley, el FAIS municipal se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones en ocho rubros que benefician directamente a sectores

de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.² La federación distribuye los recursos del FAIS entre los estados con base en el cálculo de las carencias de la población en pobreza extrema. Actualmente, la Ley de Coordinación Fiscal señala que los estados deberán utilizar la misma fórmula para distribuir esos recursos entre sus municipios.

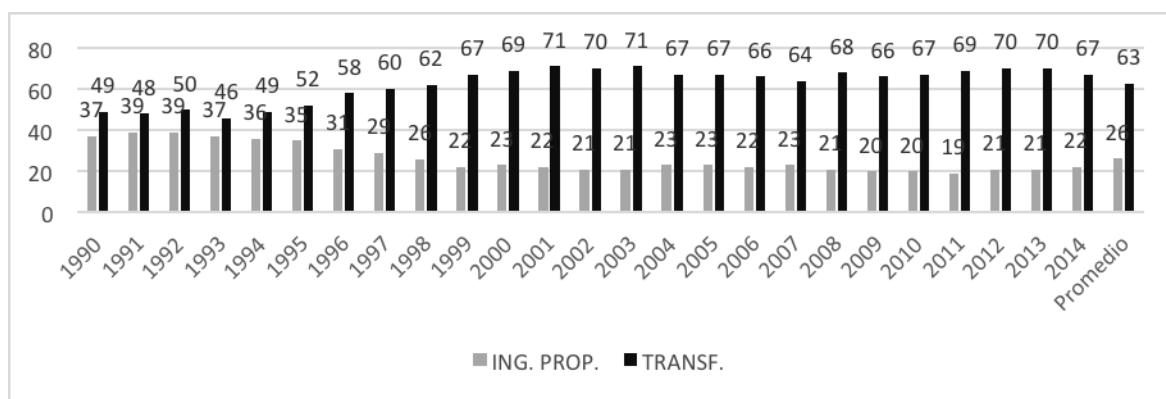
Como consecuencia del defectuoso diseño del proceso de descentralización se ha creado un enorme desequilibrio fiscal vertical. De acuerdo con la OCDE, en 2009 los ingresos propios de los gobiernos subnacionales representaron 9% del ingreso fiscal total, equivalente a tan sólo 0.7% del PIB; mientras que ejercieron 40% del gasto público total (2013). Esto ha significado una pérdida total de la autonomía fiscal municipal, ya que dependen de las transferencias federales para obtener la mayor parte de su ingreso (gráfica 1).

La descentralización, entendida como devolución,³ debería tener entre sus objetivos el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales. En el caso mexicano, este proceso ha sido sumamente asimétrico; los grandes municipios metropolitanos cuentan con funcionarios de más alto nivel académico, reglamentación actualizada, tecnologías de la información y comunicación y áreas específicas para las funciones más estratégicas de la gestión municipal. Mientras que los demás, que son la inmensa mayoría, carecen de la mayor parte de esas condiciones; lo que limita enormemente su capacidad de respuesta a las demandas y necesidades de su población.

Grafica 1. Proporción entre los ingresos propios y las transferencias federales en el ingreso total de los municipios mexicanos 1990-2014

² Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

³ Involucra la transferencia de poder en la toma de decisiones, finanzas y gestión hacia gobiernos subnacionales que poseen esferas bien definidas de autonomía, lo cual implica la realización de elecciones en estos ámbitos de gobierno.



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.

La información más reciente señala estos marcados desequilibrios de capacidad institucional. De acuerdo con el INEGI, el presupuesto de la ciudad de Guadalajara, la segunda ciudad más grande del país, equivale a la suma de los 517 municipios mexicanos con menos ingresos. En materia normativa, 28% de los gobiernos locales no cuenta con Bando de Policía y Buen Gobierno; sólo 29% tiene reglamento de obra pública, y 79% carece de programa de desarrollo urbano. A ello debe agregarse que, hasta 2015, las autoridades municipales no tenían posibilidad de reelección, lo que combinado con la carencia de un sistema de servicio civil, ha significado que la mayor proporción de los servidores públicos de este ámbito de gobierno cambian cada tres años, periodo que dura una administración local. El INEGI encontró que sólo una tercera parte de estos funcionarios tiene un puesto de base o sindicalizado; el resto cambia de acuerdo con el partido o grupo político que ocupe cada ayuntamiento; mientras que 75% de todos los servidores municipales tienen una antigüedad en su puesto de menos de tres años (INAFED, 2016).

Ante esta carencia de capacidades y recursos, se esperaría que los gobiernos locales hubiesen recurrido a la asociación entre pares para potenciar sus posibilidades de gestión para el desarrollo de sus capacidades; pero como se verá en el siguiente apartado, esto tampoco ha tenido un avance significativo.

IV. El reto de las asociaciones municipales

Los gobiernos municipales empezaron a organizarse en asociaciones de derecho privado a finales del siglo XX, con base en su origen partidista. La Asociación de

Ayuntamientos Municipio Libre, que después se transformó en la Asociación de Municipios de México, A. C. (AMMAC), se fundó en 1994 por iniciativa de ayuntamientos panistas (JANETTI Y PONTIFES, 1996). Actualmente, existen varias asociaciones municipales como la Federación Nacional de Municipios Mexicanos (FENAMM) que agrupa a más de 1,500 municipios priistas; la Asociación de Autoridades Locales de México, A. C. (AALMAC) con municipios de extracción perredista; la Asociación Nacional de Alcaldes, A. C. (ANAC) de municipios panistas; y la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) que incluye a municipios de varias asociaciones. Éstas cabildean para la conformación de las agendas de mayor impacto en la vida municipal, elaboran iniciativas para la creación de más fondos financieros para financiar obras y proyectos en el ámbito local, organizan actividades de capacitación para sus asociados e intercambio de experiencias exitosas.

Con el paso del tiempo, y la ampliación de la agenda de gobierno de los ayuntamientos, éstos se han ido involucrando en asociaciones que reflejan su interés por temas específicos que son prioritarios en sus distintas agendas de gobierno. De esta forma, se han creado: la Asociación Nacional de Municipios Costeros, A. C.; ICLEI. Gobiernos Locales por la Sustentabilidad. Capítulo México; Asociación Mexicana de Municipios y Ciudades Inteligentes, Asociación de Municipios Turísticos de México, A. C.; la Asociación de Municipios del Norte de México; la Red Mexicana de Municipios por la Salud; la Asociación Nacional de Municipios Insulares A. C.; la Asociación Nacional de Municipios Metropolitanos y la Asociación Nacional de Tesoreros de México. El objetivo básico de estas asociaciones es aumentar su capacidad de incidencia en las diversas políticas públicas que influyen en sus territorios y contar con mayores posibilidades de encontrar oportunidades de desarrollo en el marco de la globalización.

Si bien este tipo de asociaciones son importantes para fortalecer la capacidad de cabildeo de los gobiernos locales, quizá la más importantes en términos de su gestión son aquellas creadas con base en el derecho público, que en México reciben el nombre de intermunicipalidades. La posibilidad de asociación entre los municipios data de la reforma al artículo 115 de la Constitución federal realizada en 1983, y que entró en vigor en 1984:

“Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor

ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio. Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

Antes de eso, esta figura de gestión era prácticamente desconocida, aunque ya había algunos antecedentes aislados. La teoría y evidencia empírica indican que entre los diversos factores que estimulan la creación de intermunicipalidades destacan: un marco jurídico específico y claro, estímulos económicos y capacidad institucional. En el caso mexicano, aunque existe un marco legal federal, las intermunicipalidades no han sido objeto de leyes secundarias o reglamentación por parte de los gobiernos estatales; de tal forma que si algunos ayuntamientos quisieran asociarse, les costaría mucho trabajo determinar cómo debe llevarse a cabo este proceso se desean formalizarlo mediante la firma de un documento jurídico. Por lo que respecta a los estímulos económicos, son prácticamente inexistentes, ni la federación ni los gobiernos estatales cuentan con fondos que promuevan este tipo de asociacionismo.

Una alternativa de financiamiento vigente podría ser el Fondo Metropolitano, manejado a través de los Consejos Metropolitanos, que son responsables de definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana. Pero los gobiernos municipales tienen un papel sumamente limitado en estos Consejos, ya que sólo pueden postular proyectos, sin ninguna capacidad de toma de decisiones. Luego entonces, estos fondos en realidad no estimulan la coordinación entre municipios, sino que es una instancia para la coordinación entre la federación y los estados en donde éstos últimos son los que tienen mayor incidencia en la toma de decisiones.

Otra opción es el Programa Hábitat, manejado a partir de 2013 por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); que cuenta con una modalidad de ejecución de proyectos mediante intermunicipalidad. Para ello, exige a los gobiernos locales generar todos los mecanismos e instrumentos legales para tener acceso a recursos financieros para ejecutar una obra o acción. Pero esta alternativa tiene recursos

limitados por lo que su impacto es de poco alcance. Así pues, los gobiernos municipales mexicanos prácticamente no disponen de fuentes específicas, permanentes y adecuadas para financiar proyectos de tipo intermunicipal. Dependen más bien de las redes personales que sus actores puedan tener en el ámbito federal y estatal, así como del conocimiento y capacidad de acceso y gestión ante otras instancias, tales como organizaciones no gubernamentales u organismos internacionales, que les apoyen con fondos o asistencia técnica (CARRERA, 2016).

Hasta mediados de la década de los 1990s, no existía ninguna fuente de información que diera cuenta de la forma en que los gobiernos locales iban adoptando este mecanismo. A la fecha, no existe un estudio sistemático sobre su evolución y tampoco interés por parte de la Federación por contar con más y mejor información para generar políticas públicas en los tres niveles de gobierno que estimulen el fortalecimiento de esta práctica. Los datos disponibles muestran que las intermunicipalidades se ha creado principalmente para dar respuesta a problemas vinculados a la prestación de servicios públicos, que los ayuntamientos adoptan alternativas tanto formales como informales para trabajar juntos y que son de corta duración, dada la imposibilidad de reelección que habían tenido hasta ahora. El financiamiento es uno de sus principales problemas, aunque la falta de capacidades de gestión también ha sido un obstáculo importante. A pesar de ello, paulatinamente, los municipios de zonas urbanas se han convertido en los que más recurren a esta práctica (id.).

La siguiente sección analizará la forma en que el proceso de descentralización municipal se enfrenta actualmente a una fuerte política de recentralización por parte del actual gobierno federal y los diversos factores que contracorriente pueden generar un nuevo periodo positivo para los gobiernos locales.

V. Recentralización: fuerzas a favor y en contra

Al inicio de la gestión de Felipe Calderón en 2006, la seguridad pública se convirtió en el problema público más importante. En el marco de una serie de acciones tales como la creación de nuevas instancias policiales y el uso del ejército nacional, en octubre de 2010, el gobierno federal presentó ante el Senado la iniciativa para la creación de un Mando Único Policial que suprimiera la policía municipal y la agrupara bajo la

dirección de los gobiernos estatales. La propuesta fue respaldada por muchos gobernadores del país y por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

Los argumentos que se presentaron fueron la poca profesionalización de los cuerpos de policía municipal, la falta de resultados a pesar de la canalización de recursos a través del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN), los altos niveles de corrupción y su vulnerabilidad ante el poder del crimen organizado (SEGOB, 2010). En 2011, los gobernadores plantearon al Presidente Calderón una coordinación operativa en lugar del mando único; para finales de 2012, la iniciativa permanecía en el Senado. No obstante, esto anunció el resurgimiento del centralismo que se fortalecería con el regreso del PRI a la presidencia de la república a finales de 2012. Enrique Peña Nieto, candidato del PRI, ganó las elecciones presidenciales para el período 2012-2018 y asumió su cargo en diciembre de 2012. En febrero de 2013, en su primera reunión con la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago), éstos y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México coincidieron con Peña Nieto en la necesidad de un mando policial único (CNN, 2013).

En mayo de 2014, se presentó una iniciativa para transformar el Instituto Federal Electoral (IFE) en un Instituto Nacional Electoral que sustituiría a los 32 Institutos electorales de los estados y la Ciudad de México, y se encargaría de organizar tanto las elecciones locales como federales. Los argumentos se centraron en la interferencia de los gobernadores en los institutos electorales de los estados, así como en el gasto que representa la burocracia de dichos institutos (APARICIO, 2013). A partir del 4 de abril de 2014, el Instituto Nacional Electoral (INE) sustituyó al Instituto Federal Electoral (IFE) que por 23 años se hizo cargo de los procesos electorales federales. El INE inició sus funciones sin tener claro la regulación de los procesos electorales y sus atribuciones específicas (AGUILAR, 2014), centralizando la organización de las elecciones presidenciales, de gobernadores, presidentes municipales, diputados locales y diputados y senadores federales.

En diciembre de 2012, el SNCF tuvo cambios significativos; la administración del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, que hasta entonces había sido responsabilidad de cada estado, fue asignada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal. Además, el Fondo de Aportaciones

para la Infraestructura Social (FAIS), el más importante del Ramo 33 para los municipios, también experimentó transformaciones (DOF, 2012). Hasta entonces, la legislación señalaba en qué tipo de obras se podían utilizar los recursos; a partir de 2014, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) federal emite Lineamientos generales para la operación de este fondo, en donde se señala la proporción que deberá invertir cada ayuntamiento en las Zonas de Atención Prioritaria tanto urbanas como rurales, seleccionadas por el gobierno federal. Los proyectos que se pueden financiar han sido clasificados en: incidencia directa, incidencia indirecta, complementarios y especiales; determinando el porcentaje de los recursos que pueden ser utilizados en cada uno de ellos (DOF, 2014).

Los acontecimientos recién descritos muestran claramente la política de recentralización que promueve el actual gobierno federal. Pero además de ellos, la federación ha tomado otra decisión que vulnera enormemente la de por sí débil autonomía municipal y representa un retroceso de 34 años en el proceso de descentralización. Con base en una reforma realizada a la Ley de Coordinación Fiscal federal en diciembre de 2013, a partir de 2014 se ofrecen estímulos para que los municipios dejen de cobrar el impuesto predial y firmen un convenio para que los gobiernos estatales se hagan cargo de ello. A cambio, los ayuntamientos pueden recibir más recursos del Fondo de Fomento Municipal. Los argumentos que se han manejado para promover esta política de recentralización fiscal son básicamente de eficiencia en la recaudación; asumiéndose que las entidades federativas tienen mejores capacidades para realizar de manera eficiente dicho cobro.

Desde el punto de vista económico, esto es ampliamente cuestionable si se consideran diversos estudios que han evaluado la eficiencia de los estados para llevar a cabo algunas funciones en materia financiera. La capacidad de las entidades federativas para recaudar sus ingresos propios es muy diferenciada; por ejemplo, en la recaudación del impuesto sobre nómina en 2010, el estado de Campeche recaudó 5 mil pesos por trabajador, mientras que Zacatecas sólo colectó 853 pesos (ISUSQUIZA, 2014:41). De acuerdo con el IMCO, los impuestos estatales representaron 8.6% del ingreso total del gobierno de Querétaro, mientras que en Tlaxcala sólo aportaron 1.2% (IMCO, 2014). La misma institución otorgó una calificación reprobatoria de 56% al promedio de las 31

entidades federativas y la Ciudad de México en materia de calidad y transparencia presupuestal (IMCO, 2012).

Desde el punto de vista político, es una medida que vulnera el espíritu del Artículo 115 Constitucional y el pacto federal; y que lejos de promover acciones de fortalecimiento municipal, los debilita, volviéndolos más dependientes de las acciones de otras esferas de gobierno. En lugar de corregir los estímulos perversos que existen para promover la pereza fiscal entre los ayuntamientos, el gobierno federal ha optado por elevar su dependencia financiera. Esto no sólo contribuye a desgastar aún más su autonomía fiscal, y por ende política; sino que acrecienta el divorcio entre el costo de los servicios públicos y la contribución de la ciudadanía para su financiamiento. Lo que a su vez refuerza la nula corresponsabilidad de la población con sus autoridades más cercanas; situación que además estimula el dispendio y la opacidad en el ejercicio de los recursos públicos.

La teoría y evidencia empírica han documentado claramente que las crisis económicas o sociales tienden a magnificar el papel del gobierno nacional o central, por lo tanto, a debilitar la autonomía local (OATES, 1993). La influencia del llamado ‘efecto crisis’ en los procesos de descentralización alrededor del mundo implica que los gobiernos nacionales deseen reducir el poder político y/o económico de los gobiernos subnacionales, sobre todo los locales (BAHL & LINN, 1992). Ello con el fin de hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos o controlar a los grupos políticos disidentes. Por ello, no es una sorpresa que en toda la región latinoamericana se esté produciendo una ola recentralizadora, con algunas contadas excepciones. En el caso mexicano, a los efectos de la crisis económica mundial de 2008 se sumó otro factor externo en 2014: la caída del precio internacional del petróleo. El gobierno federal mexicano siempre ha sido el peor recaudador de los países de la OCDE y uno de los peores de la región latinoamericana. La llamada maldición de los recursos es claramente visible en México, ya que la Federación dependía de los ingresos petroleros para obtener una tercera parte de sus ingresos.

A la dramática reducción de los ingresos federales se añade también un importante crecimiento de la deuda externa, lo cual complica aún más la situación ante la reciente tendencia al aumento de las tasas de interés en el mercado internacional. Si se suma que las llamadas reformas estructurales promovidas por el gobierno de Peña Nieto no han

tenido ningún resultado en términos de crecimiento económico para el país, se puede ver claramente que el Estado mexicano enfrenta un panorama económico poco alentador en los siguientes años. Los problemas económicos se amplifican con una terrible crisis política ante la poca aceptación que enfrenta la actual administración federal.

En abril de 2013, el Presidente Peña Nieto tenía una tasa de aceptación de 50% entre población debido al paquete de reformas estructurales que logró aprobar y a la captura de El Chapo Guzmán. Sin embargo, debido a una gran cantidad de escándalos de corrupción, el bajo crecimiento económico, la falta de solución al problema de inseguridad, el aumento de la pobreza y la violación de derechos humanos, en agosto de 2016, la tasa de aceptación había caído a 23%. Es decir, solo 2 de cada 10 ciudadanos aprobaron su trabajo; 76% opinó que el país va por mal camino, 69% afirmó que la violencia ha aumentado, 64% dijo que la seguridad pública se había incrementado. Cuando se preguntó a la ciudadanía cómo calificaría el trabajo del Presidente, en una escala del 0 al 10, la calificación promedio fue 3.9 puntos (DAEN, 2016). Esto coloca a su gobierno como el peor evaluado de los últimos 22 años, por debajo del Presidente Ernesto Zedillo cuando enfrentó la crisis fiscal de diciembre de 1994 con el denominado ‘efecto tequila’ que contagió a las bolsas de todo el mundo.

Estos factores políticos y económicos evidentemente refuerzan las condiciones para la recentralización, pero al mismo tiempo, existen otras variables políticas que empujan en sentido contrario. La primera y más importante es que en diciembre de 2013 se aprobó una reforma política mediante la cual se facultó a los congresos de cada estado para determinar si las autoridades municipales podrían reelegirse en el periodo inmediato a su gestión. Esto significa un cambio mayúsculo para los gobiernos municipales que eran una de las poquísimas excepciones que no tenían posibilidad de reelección inmediata en la región latinoamericana. Esto ha sido una enorme debilidad para la planeación, continuidad de políticas públicas y profesionalización del servicio civil, por mencionar algunos de los problemas de mayor impacto en la gestión local.

La mayor parte de los congresos estatales aprobó la reforma, aunque el número de periodos para reelegirse es distinto; en algunos es solo un periodo más y en otros se permite hasta dos. La reforma señala que sólo tendrán la posibilidad de reelegirse las autoridades electas a partir de los comicios de 2015. Ese año se eligieron 1,015

ayuntamientos en 16 entidades federativas; y en 2016, se votó por 965 nuevos ayuntamientos de 12 estados del país. En estados como Tamaulipas, Morelos y Estado de México el primer día de 2016 entraron en funciones algunos de los primeros gobiernos municipales que tendrán la posibilidad de buscar la reelección en el siguiente periodo electoral. Esto implica el fortalecimiento de la descentralización en su dimensión política, y representa una valiosa ventana de oportunidad para que los gobiernos municipales que tengan voluntad política puedan ofrecer mejores resultados a su población.

A ello se añade la posibilidad de que candidatos ciudadanos puedan participar en las elecciones de los tres ámbitos de gobierno. En junio de 2015, Jaime Rodríguez, alias El Bronco, ganó la gubernatura de Nuevo León, uno de los estados más ricos del país; convirtiéndose en el primer gobernador independiente en la historia de México. Ello refleja claramente el nivel de desaprobación de los mexicanos, de las alternativas políticas que tradicionalmente se presentan. Esto se ratificó en las elecciones de junio de 2016, en las que se compitieron por 12 de las 31 gubernaturas del país. De ellas, el Partido Acción Nacional ganó siete, triunfo histórico para él; el PRI ganó las otras cinco. Esto representó el peor resultado electoral para el PRI en muchos años, ya que su derrota implicó perder seis estados en los que gobernaba, en cuatro de ellos los había gobernado de forma consecutiva durante 86 años: Durango, Quintana Roo, Veracruz y Tamaulipas. La mayor parte de esas gubernaturas las perdió debido a los escándalos de corrupción de los gobernadores en turno y al ‘efecto Peña Nieto’ que representó un lastre para sus candidatos.

A lo anterior se suma la más reciente reforma política aprobada para la Ciudad de México, que después de esperar 16 años, tendrá cambios estructurales a partir de 2018. A partir de abril de 2016, su nombre oficial ya no es Distrito Federal, sino Ciudad de México; en 2018 tendrá su propio congreso y su primera constitución política, como la tienen las 31 entidades federativas. Las actuales Delegaciones Políticas se convertirán en un nuevo tipo de gobierno local, distintas de los ayuntamientos, llamadas alcaldías; y contarán con un alcalde. El Presidente del país ya no tendrá la facultad de nombrar y ratificar al Jefe de Policía de la ciudad. La Ciudad de México podrá participar en la aprobación de reformas constitucionales, como el resto de los estados; y el Senado ya no tendrá autoridad para remover al Jefe de Gobierno. Otra reforma importante es que

habrá una fórmula clara para distribuir los recursos fiscales de la ciudad entre las nuevas alcaldías, evitándose la discrecionalidad que ha prevalecido hasta ahora.

Actualmente se encuentra conformado el Constituyente de la Ciudad de México, que deberá aprobar la nueva constitución para finales de 2017; y el tema de la conformación y organización política y administrativa de los nuevos gobiernos locales será uno de los de mayor debate. Esto significa que la discusión sobre qué es lo que deben hacer y cómo deben hacerlo estará en la agenda social y de gobierno durante todo el próximo año. A ello se añade que, a partir de 2017, la clase política mexicana estará muy ocupada en preparación de las elecciones presidenciales de 2018; en las que se presentarán también los primeros ayuntamientos que pueden ser reelectos en toda la historia moderna del país.

Conclusiones

Como era de esperarse, el proceso de descentralización municipal en México no ha sido lineal. Su arranque oficial en 1980, se llevó a cabo en el área fiscal, a través de mecanismos centralistas y verticales que excluyeron a los municipios de su diseño y los dejaron sin voz ni voto. Si bien los dotaron de mayores recursos, el costo ha sido muy elevado en términos de autonomía fiscal y política; ya que en cada nueva fase se ha ido incrementando su dependencia financiera de los recursos federales.

La reforma del Artículo 115 Constitucional en 1983 dotó al gobierno municipal del andamiaje jurídico para determinar sus facultades y responsabilidades exclusivas, vigorizando su estatus legal. Sin embargo, hizo falta una política permanente y sistemática para fortalecer las capacidades institucionales municipales que se caracterizan por su heterogeneidad. De esta forma, los urbanos y metropolitanos fueron los únicos que se fortalecieron con esa reforma constitucional; para el resto, la situación representó más un problema que una solución.

En la etapa de 1980 al 2000, tuvieron lugar cambios sustantivos en la interacción de los tres ámbitos de gobierno del Estado mexicano que auguraban una transformación positiva y profunda que avanzara hacia un esquema auténticamente federalista en el que el municipio pudiera ganar espacio como par de los gobiernos federal y estatales. La democratización de los espacios locales fue la semilla para el arribo del primer gobierno federal de alternancia electoral en 2000.

En esta fase, se crearon las primeras asociaciones municipales; las de derecho privado con fines de fortalecimiento de la incidencia de sus socios antes los otros ámbitos de gobierno; y las intermunicipalidades, con el propósito de hacer frente a la creciente demanda de servicios públicos de una población mayoritariamente urbana. Ambos tipos de asociaciones nacieron con el fin de encontrar una alternativa eficaz para promover sus intereses ante la falta de mecanismos de coordinación intergubernamental incluyentes. Ante la carencia de condiciones adecuadas para su creación, las que menos han avanzado son las intermunicipalidades.

Una explicación podría ser la falta de voluntad política de los gobernadores, quienes se niegan a renunciar a su rol histórico de control sobre los municipios y ven en este tipo de mecanismos una eficaz forma de fortalecimiento de los actores políticos locales; y por lo tanto, una amenaza a su poder. Sin embargo, este tipo de asociaciones son indispensables para satisfacer la problemática tanto de las áreas metropolitanas como las de los municipios más pequeños y pobres del país. Por lo tanto, se podría prever que en los siguientes años serán una alternativa a los problemas que en materia de servicios públicos han rebasado completamente a los ayuntamientos, sin importar su tamaño; no por voluntad, sino por necesidad.

Las expectativas generadas por la alternancia política electoral de un presidente de un partido político distinto al PRI en 2000, no se vieron cumplidas. Lamentablemente, las administraciones panistas de 2000 a 2012, no hicieron nada por impulsar el avance del proceso de descentralización municipal. Por el contrario, el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) inició el movimiento de recentralización; el cual, fiel a su tradición, ha sido retomado y fortalecido por el actual gobierno priista (2012-2018).

La experiencia mexicana muestra claramente cómo la falta de un diseño integral en el proceso de descentralización, puede desvirtuar completamente los resultados esperados. La descentralización de la dimensión política y fiscal no se vio complementada en la dimensión institucional. En el área fiscal, hay enormes desequilibrios en las capacidades de financiamiento de estados y municipios, lo que se ve reflejado en un desarrollo inequitativo en las regiones del país. En general, el proceso de descentralización ha sido asimétrico, con pocos avances y muchos pendientes, y no ha transformado el centralismo que ha caracterizado al Estado mexicano.

El movimiento centralizador impulsado por la actual administración representa un retroceso a los pocos avances logrados con la reforma del Artículo 115 en 1983; y atenta gravemente contra los principios federalistas, que al menos formalmente, ostenta el país. A pesar de todos los factores que se conjugan para fortalecer esta tendencia centralista, también existen variables que están obligando a todos los actores sociales y políticos del país a discutir el papel de los gobiernos locales y la forma en que su gestión puede contribuir a solucionar los graves problemas nacionales.

Resulta difícil pensar que los actores municipales renunciarán fácilmente a los avances logrados, aunque limitadamente, en los últimos 36 años. Menos aún en un contexto de grave crisis de legitimidad del gobierno federal y su partido político. En los siguientes dos años, México presenciará una importante fase de cambios cuyos resultados son difíciles de prever. No obstante, es indispensable tener claro que los gobiernos municipales son la mejor alternativa para satisfacer las necesidades de servicios básicos, gobernanza, sustentabilidad y desarrollo local que demanda un país heterogéneo como México en donde 80% de la población se asienta en espacios urbanos.

El gobierno federal y los estatales, los sectores privado y social, e incluso los propios municipios deben apostar por el fortalecimiento del nivel local, como la opción que puede ser más eficaz y eficiente para ello. Evidentemente, esto implica hacer cosas que nunca se han hecho en este país, tales como la adopción de una política nacional de fortalecimiento institucional que considere la heterogeneidad de los municipios, el fortalecimiento de sus facultades tributarias, la profesionalización de los servidores públicos, la aplicación de la ley ante los casos de corrupción, y sobre todo, la promoción de una cultura de corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno.

Fuentes consultadas

Aguilar, Rubén (2014), Instituto Nacional Electoral (INE), *El Economista*, 8 de abril, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2014/04/08/instituto-nacional-electoral-ine> (05/06/2014)

Aparicio, Javier (2013), Instituto Nacional Electoral: algunas preguntas incómodas, *Animal Político*, mayo 16, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-covarianzas/2013/05/16/instituto-nacional-electoral-algunas-preguntas-incomodas/#axzz38jNC5NkS> (28/06/2014)

- Bahl, Roy & Johannes Linn (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Washington, World Bank
- Bailey, John (1995), "Fiscal centralism and Pragmatic Accommodation in Nuevo Leon", en Rodríguez, Victoria & Peter Ward (eds.), *Opposition Government in Mexico*, USA, University of New Mexico Press
- Barry, Tom (ed.) (1992), *Mexico. A Country Guide*, USA, The Inter-Hemispheric Education Resource Center
- Bruhn, Kathleen & Keith Yanner (1995), "Governing Under the Enemy. The PRD in Michoacan", en Rodríguez, Victoria & Peter Ward (eds.), *Opposition Government in Mexico*; Albuquerque, University of New Mexico Press
- Carpizo, Jorge (1978), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI
- Carrera Hernández, Ady P. (2016), "El asociativismo intermunicipal en México", en Daniel Cravacuore y Daniel Chacón (editores), *El asociativismo intermunicipal en América Latina*, Chile, Asociación de Municipalidades de Chile – Universidad Tecnológica Metropolitana del Estado de Chile, pp. 203-232
- Casar, M. Amparo (1998), *Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico*, Documento de Trabajo No. 84, División de Estudios Políticos, México, CIDE.
- CNN (2013), Los estados acuerdan respaldar el mando único policial propuesto por Peña, 18 de febrero, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/02/18/los-gobernadores-acuerdan-ante-pena-respaldar-el-mando-unico-policial> (05/06/2014).
- Daen, Arturo (2016), "Popularidad de Peña registra una nueva caída: solo 2 de cada 10 aprueban su gobierno", *Animal Político*, 11 de agosto, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2016/08/baja-la-popularidad-del-presidente-pena-nieto/> (28/10/2016).
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2015), "Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", 18 de diciembre, Secretaría de Gobernación, disponible en:

- http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420652&fecha=18/12/2015
(30/10/2016)IMCO (2014), *Índice de competitividad estatal 2014*, México.
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2014), Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, 14 de febrero, México.
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2012), Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, 9 de diciembre, México.
- IMCO (2014), *Índice de competitividad estatal 2014*, México.
- IMCO (2012), *Índice de Información Presupuestal Estatal 2012*, México.
- INAFED (2016), Nueva Agenda para el Desarrollo Municipal, México, Secretaría de Gobernación.
- Isusquiza, Edgar (2014), *Desigualdad, crecimiento económico y descentralización fiscal: un análisis empírico para México*, México, Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014.
- Janetti, Ma. Emilia y Arturo Pontifes (1996), “La asociación de municipios: formas y alternativas posibles en el caso de México”, en *Foro Internacional*, Vol. 36, No. 4 (146), Oct. - Dic, pp. 731-751.
- Johnson, Kenneth (1968), "Mexico"; en Burnett, Ben & Kenneth Johnson (ed.), *Political Forces in Latin America. Dimensions of the Quest for Stability*, USA, Wadsworth Publishing Company
- McDonald, Ronald (1971), *Party Systems and Elections in Latin America*, Chicago, Markham Publishing
- Mizrahi, Yemile (1997), *Pressuring the Center: Opposition Governments and Federalism in Mexico*, Documento de Trabajo No. 71, División de Estudios Políticos, Mexico, CIDE
- Oates, Wallace (1993), *Fiscal Federalism*, England, Gregg Revivals
- OCDE (2013), *Estudios económicos de la OCDE: México 2013*, Paris
- Kaufman, Susan (1975), *The Mexican Profit-Sharing Decision. Politics in an Authoritarian Regime*, USA, University of California Press
- Rodríguez, Katya (2000), *Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM*, México, CIDE

- Rodríguez, Victoria (1997), *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, USA, Westview Press
- Rubio, Luis (1998), "Coping with Political Change", in Susan Kaufman Purcell & Luis Rubio (eds.), *Mexico under Zedillo*, USA, Lynne Rienner Publishers
- Scott, Robert (1959), *Mexican Government in Transition*, USA, University of Illinois Press
- Segob. Secretaría de Gobernación (2010), Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Subsecretaría de Enlace Legislativo, 6 de octubre
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México
- Trejo, Guillermo & Claudio Jones (1998), "Political Dilemmas of Welfare Reform: Poverty and Inequality in Mexico", en Susan Kaufman Purcell & Luis Rubio (eds.), *Mexico under Zedillo*; USA, Lynne Rienner Publishers
- Ward, Peter y Victoria Rodríguez (1999), "New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico", in *Journal of Latin American Studies*, October, vol. 31, no.3
- Ward, Peter (1986), *Welfare Politics in Mexico. Papering over the cracks*, London, Allen & Unwin
- Wynia, Gary W. (1990), *The Politics of Latin American Development*, USA, Cambridge University Press.