

Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local¹

Enrique Cabrero Mendoza

Laura Flamand Gómez

Claudia Santizo Rodall

Alejandro Vega Godínez²

México, al igual que muchos otros países, desde hace más de una década ha venido impulsando políticas descentralizadoras en sus estructuras de gobierno. Sin embargo, México es también uno de los países en los que más débiles impactos ha tenido este tipo de iniciativas. En estudios realizados con anterioridad (Cabrero, 1998) se muestra que en la década de 1983 a 1993 las políticas descentralizadoras impulsadas por Miguel de la Madrid (1982-1988) y por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) no lograron los alcances prometidos.

Si bien la propuesta de 1983 fue sólida y consistente por las reformas constitucionales y administrativas que incluía, la realidad es que las relaciones intergubernamentales mantuvieron al final de ese periodo la misma lógica centralista; además, la distribución de los recursos fiscales por niveles de gobierno no se modificó en la medida que se esperaba. Al parecer hubo la convicción de que la descentralización era un proceso que se podía generar “por decreto”. Por su parte, el periodo siguiente dejó en

¹ Este artículo es resultado de avances de un proyecto de investigación en curso coordinado por Enrique Cabrero y que pretende mantener un seguimiento sobre la repercusión del nuevo federalismo en las capacidades de gestión de los gobiernos estatales. Está igualmente relacionado con un primer proyecto de investigación realizado conjuntamente por grupos de trabajo del CIDE y la LBJ School de la Universidad de Texas en Austin (proyecto financiado por la Fundación Ford), cuyos resultados se pueden revisar en P. Ward, V. Rodríguez y E. Cabrero, *Bringing the States Back in. New Federalism in Mexico* (en prensa).

² Los autores son investigadores de la División de Administración Pública del CIDE. Agradecen los comentarios de Rodolfo García del Castillo en la fase de estudio de campo.

buena medida de lado la intención descentralizadora, y cuando la retomó se adoptó la estrategia de manejar y controlar la descentralización desde el centro y a partir de la lógica y racionalidad del Programa Nacional de Solidaridad, la cual no necesariamente concebía la cesión de autonomía de decisión a los gobiernos de estados y municipios del país como un componente facilitador del programa, sino más bien como un obstáculo que había que esquivar en la medida de lo posible. Una excepción en el periodo fue la iniciativa de federalización de la educación, a la cual se hará referencia en este trabajo.

Todo esto lleva a concluir que en ambos periodos las políticas descentralizadoras se caracterizaron más por su "tibieza" que por su fuerza e impacto (Cabrero, 1998, cap. 3). En el momento actual México sigue siendo uno de los sistemas federales que observa un mayor grado de centralización en el entorno internacional, tanto si lo comparamos con países desarrollados como si lo comparamos con la realidad de países en desarrollo similares al caso mexicano.³

Es por lo anterior que en la actualidad vuelve a aparecer en la agenda de gobierno la necesidad de generar acciones para el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales. Si bien hace más de una década esto era un deseo para la modernización administrativa, ahora se convierte en un punto crítico para el avance de la modernización económica en el proceso de apertura e integración con otras economías, además de ser también uno de los centros "neurálgicos" para los avances en la transición democrática del país. Podría decirse que de no avanzar rápidamente en la construcción de un nuevo federalismo que tenga la particularidad de fortalecer a gobiernos estatales y municipales, los riesgos de un estancamiento en ambos procesos de cambio —el económico y el político— serán mayores.

En 1994, desde el inicio del periodo de Ernesto Zedillo, se planteó la iniciativa de un "federalismo renovado" el cual "...debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las

³ Diversos trabajos llevan a cabo comparaciones de este tipo; véanse entre ellos B. Medel Cámara y J. Domínguez, "Descentralización fiscal versus crecimiento del sector público: comparación en algunos países de la OCDE", *Trimestre Fiscal*, año 16, núm. 50, México, 1995; Banco Interamericano de Desarrollo, "Progreso económico y social en América Latina: descentralización fiscal", Washington, BID, 1994; E. Cabrero (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1996, (capítulo 1).

facultades propias del Gobierno Federal" (PND, 1995). Igualmente se señala que "en la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno"; además se sostiene que "...para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades" (PND, 1995).

Así es como el nuevo federalismo para el caso mexicano significa descentralización. Se trata de un reacomodo en las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno con la idea de generar un descongestionamiento del centro transfiriendo funciones a los ámbitos estatales y municipales. Y si bien es cierto que no todo ajuste en un sistema federal debería necesariamente darse en favor de los órdenes subnacionales de gobierno, dada la historia —particularmente del México pos-revolucionario— en este país no podría plantearse de otra forma. Existe un rezago importante de los gobiernos estatales y municipales por asumir plenamente sus atribuciones y autonomías formalmente otorgadas por la Constitución mexicana. Se trata pues de asumir un federalismo *de facto* y no sólo *de jure*, para lo cual por el momento es necesario restituir márgenes de acción, decisión, y autosuficiencia en estos niveles de gobierno.

Sin embargo, como la experiencia de la década anterior lo ha mostrado, hasta ahora el sistema mexicano observa una gran capacidad para reacomodarse a todo tipo de iniciativas descentralizadoras sin perder su esencia profunda y su centralismo enraizado no sólo en las formas, sino en la cultura misma de un sistema de gobierno, e incluso del conjunto social que desde los imperios prehispánicos hasta nuestros días hace de la intermediación y la subordinación los mecanismos más frecuentes de relación entre actores sociales.⁴ Es por ello que cualquier iniciativa descentralizadora se enfrenta a algo más que un reacomodo de funciones; se trata de lograr una reconfiguración institucional profunda que genere nuevos arreglos entre actores, nuevos mecanismos de decisión, y aun más, nuevas representaciones simbólicas, todo lo cual da como resultado nuevas modalidades para la regulación social.

⁴ Una discusión sobre estos aspectos se presenta en Enrique Cabrero, "As organizações locais no Mexico: a força de tração à mudança", en T. Fisher, *Poder local en Brasil*, Brasil, Fundación Getulio Vargas, 1993.

No sería realista pretender que una iniciativa como la del nuevo federalismo genere cambios de esta magnitud, por lo menos no en el corto o mediano plazo; se trata de un proceso que deberá madurar en un horizonte mayor de tiempo. Pero aun cuando esto sea así, surge la necesidad de realizar un seguimiento sobre este proceso, no sólo por su trascendencia, sino porque se requiere ir palpando los cambios, aunque sean marginales, con el fin de reorientar el proceso y realizar las correcciones de política oportunamente. Si bien ha sido lamentable el asfixiante centralismo del modelo mexicano, igual o más lamentable aún sería un proceso descentralizador que agudice la ineficacia de las políticas públicas y que debilite —ahora por la vía del congestionamiento— a los gobiernos estatales y municipales.

En este artículo se presentan algunas primeras observaciones del proceso del nuevo federalismo mexicano. Al tratarse de un proceso que apenas se encuentra en su fase inicial, no pretenderíamos llegar a observaciones definitivas y mucho menos a conclusiones o evaluaciones de impacto del mismo. Simplemente se trata de ponderar los avances, las dificultades, los “puntos críticos” que se presentan, y los retos que van surgiendo y que deberán conformar la agenda de ajustes del proyecto del nuevo federalismo mexicano.

Para ello se eligieron tres sectores de la política pública: 1) educación, 2) salud, y 3) desarrollo regional y combate a la pobreza; esto se debe a la importancia que ha tenido el proceso en dichos sectores. En ninguno de ellos se pretendió realizar un estudio exhaustivo centrado en el contenido mismo de la política; lo que interesa en nuestro trabajo es la observación de las capacidades administrativas e institucionales que comienzan a surgir o a generar “cuellos de botella” en la hechura y gestión de las políticas en el nivel estatal de gobierno. En la revisión de cada uno de estos sectores se mencionan muy brevemente los antecedentes e iniciativas previas de descentralización, posteriormente se describen las características que impregnaron la propuesta del nuevo federalismo, para finalmente comparar el desempeño que se observa entre tres entidades federativas, con el fin de detectar algunas de las variables que parecerían explicar la mayor o menor propensión al desempeño exitoso de los gobiernos estatales.

Es importante señalar que en este estudio nos centramos específicamente en el nivel estatal de gobierno. En parte ello se debe a que, sobre todo en los sectores de educación y salud, las iniciativas descentralizadoras se han orientado a este nivel de gobierno, pero también se debe a que los primeros efectos del proceso sólo pueden observarse por

ahora en los estados, y sólo posteriormente serán visibles en el ámbito municipal. Para el estudio seleccionamos los estados de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí; la razón para esta selección responde en buena medida a que comparten problemáticas propias a un entorno regional similar, aunque los tamaños de sus sectores varían, e incluso los partidos políticos que gobiernan dichos estados. Sin embargo, debe mencionarse que en ésta como en otras investigaciones similares, uno está sujeto a la disponibilidad de los gobiernos a ser estudiados y a la facilidad de acceso a la información; indudablemente éstas fueron razones también muy importantes.

El objetivo preciso del estudio se centró, como ya se decía, en analizar las capacidades administrativas e institucionales que los gobiernos estatales comienzan a mostrar ante las tareas que el nuevo federalismo les impone. Lo anterior se analizó a partir de la observación de cuatro aspectos principales:⁵ ¿cuáles son las nuevas *responsabilidades institucionales* de los gobiernos estatales? ¿Qué *estructuras organizacionales* se están adoptando en las administraciones estatales para asumir las nuevas funciones? ¿En qué medida se está dando la *transferencia de recursos* técnicos, humanos y financieros suficientes?, y finalmente, ¿quiénes se están haciendo cargo de las nuevas tareas en el nivel estatal?, es decir, ¿qué *perfil profesional* tienen los nuevos funcionarios responsables?

A partir de la observación de estos cuatro elementos se busca entender mejor las potencialidades del nuevo federalismo y sus retos inmediatos; sobre todo se intenta tener mayor información acerca de los claroscuros del proceso, las diferentes estrategias implícitas en cada sector, y los efectos diferenciados que comienza a generar en los gobiernos estatales del país.

⁵ El estudio de campo integró tanto el análisis de datos cuantitativos (algunos de origen federal y otros obtenidos en los gobiernos estatales) así como cualitativos, estos últimos a partir de la revisión documental (de reglamentos, leyes, manuales, documentos internos, y otros), y fundamentalmente de la realización de entrevistas con los funcionarios responsables a nivel estatal. Además se aplicó una encuesta de perfiles de funcionarios de nivel medio y superior en los sectores en cuestión de los gobiernos estatales.

La descentralización del sector educativo, la estrategia radical⁶

Antecedentes de la descentralización educativa

En mayo de 1992 el gobierno central inició el proceso de federalización⁷ de la educación pública básica.⁸ En México la política educativa básica, desde 1921 hasta esa fecha, había sido formulada e implementada por el gobierno federal. Esta política, tradicionalmente de carácter centralista, se puede dividir en cuatro momentos principales: una primera fase de centralización y expansión; una segunda fase de desconcentración administrativa; un tercer momento de descentralización pendiente o coexistencia; y finalmente una fase de descentralización y transferencia incompleta.

La primera etapa, de 1921 a 1972, institucionalizó la administración de la educación pública básica en manos del gobierno federal con la creación de la Secretaría de Educación Pública, SEP.⁹ La expansión del sistema encontró su justificación en la creciente demanda de educación básica. Desde la creación de la SEP, las concesiones al magisterio (y por lo tanto a su sindicato de maestros, SNTE, fundado en 1943) han sido necesarias para mantener el sistema educativo en funciones.

⁶ Un reporte más detallado del estudio de este sector puede verse en: C. Santizo, "Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí", Documento de trabajo, DAP-CIDE, México, 1997. También se incorpora un análisis del sector en Ward, V. Rodríguez y E. Cabrero, *Bringing the States Back in. New Federalism in Mexico* (en prensa). Para el estudio del sector fue muy enriquecedora la participación de María del Carmen Pardo, coordinadora del proyecto *Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa*, el cual desarrolla un trabajo de mayor detalle y cuyos resultados están por publicarse. Agradecemos su disposición y la del resto de los participantes.

⁷ Según Alberto Arnaut, recibió el nombre de federalización básicamente por dos razones: 1) para diferenciarla de los intentos anteriores de descentralización de la educación básica, aunque con la misma intención, y 2) para ocultar que se debilitaría el poder de negociación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE. Al respecto véase A. Arnaut, "La federalización de la educación básica y normal, 1978-1994", *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre de 1994, p. 249.

⁸ Por educación básica en el presente artículo se entiende: un año de educación preescolar, seis de primaria y tres de secundaria general, impartidos en el sistema formal-escolarizado público para la mayoría de la población entre los 6 y 14 años de edad en el país. No se incluyen las modalidades de educación pública básica indígena (bilingüe) y especial, ni las modalidades de educación básica no escolarizada, debido a que dichas modalidades de educación continúan bajo la administración federal de la educación en la categoría de programas compensatorios.

⁹ La Constitución mexicana de 1917, en su artículo tercero, estableció el derecho de todos los mexicanos a recibir educación básica para mejorar las condiciones de vida de la población. La creación de la SEP, el 29 de septiembre de 1921, determinó la posibilidad de cumplir con este mandato constitucional. También, inauguró la centralización y expansión del sistema educativo básico del centro a la periferia del país.

En la segunda etapa —de desconcentración administrativa 1973-1982— se confirmó la hegemonía del gobierno central al promulgarse la Ley Federal de Educación, la cual permitió operar un sistema de administración de la educación pública básica altamente centralizado que aseguró los ámbitos de poder de la SEP y el SNTE y no permitió la participación de los gobiernos estatales y municipales en la formulación de contenidos educativos o en la administración de la mayor parte del sistema escolar básico en su territorio.

Entre los esfuerzos de desconcentración de esta etapa cabe mencionar, en 1973, la creación por parte de la SEP de 9 unidades de servicios descentralizados y de 30 subunidades de servicios descentralizados en el nivel regional. Estas unidades procesaban los trámites de servicios de seguridad social, documentación escalafonaria del personal administrativo y maestros federales en los estados, y concentraban información estadística. Estas delegaciones eran la instancia desconcentrada del gobierno federal que se encargaba de ejercer el presupuesto asignado para el sistema educativo federal en el estado y resolver demandas de los profesores federales en los estados. Esta etapa de desconcentración administrativa ratificó el control del gobierno central en materia educativa.

Posteriormente, los actores políticos del sector educativo se vieron amenazados en sus ámbitos de poder cuando el presidente De la Madrid propuso la descentralización del sistema educativo. Se firmaron diversos acuerdos entre el gobierno federal y los estatales, pero los resultados distaron mucho de la propuesta presidencial. Se trataba de un proceso descentralizador que requería, para llevarse a cabo, altos costos de negociación política y también económicos que no se asumieron. Al mismo tiempo, la disidencia magisterial había tomado fuerza. Para mantener funcionando el sistema educativo la SEP estableció acuerdos políticos con el SNTE, mediante los cuales se cedieron espacios de decisión en las direcciones generales de Servicios Coordinados, que posteriormente se convirtieron en secretarías de Educación en los estados. Sin embargo, ambos sistemas educativos (estatal y federal) continuaron bajo autoridades administrativas y sindicales distintas; por eso, esta etapa, que va de 1982 a 1991, se puede caracterizar como una fase de descentralización pendiente o coexistencia.

En 1992, el presidente Salinas retomó los principios de la política de descentralización de De la Madrid. La modernización, vía descentralización, significó el adelgazamiento del aparato federal y la concurrencia en el gasto de los distintos niveles de gobierno. Esta política de

descentralización-federalización pretendía, además de promover la cultura del cofinanciamiento de los servicios públicos con recursos intergubernamentales y privados, fragmentar al SNTE para debilitar su poder de negociación que cada vez representaba más costos políticos y económicos para el gobierno federal. En el nuevo escenario, las funciones reguladoras-normativas y de asignación de recursos financieros para el sistema educativo básico nacional quedaron en manos del gobierno federal, mientras que las operativas y administrativas fueron transferidas a los gobiernos estatales.

La nueva distribución de responsabilidades institucionales entre niveles de gobierno

Para realizar el traspaso (de la administración e impartición) de la educación básica federal a los estados (después de concertar con el SNTE), el gobierno federal emitió el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en mayo de 1992. Simultáneamente se firmaron los Convenios de Transferencia del sistema educativo con cada estado. La SEP propuso la creación de Organismos Públicos Descentralizados (OPD) como estructuras administrativas temporales para recibir al sistema escolar transferido, y posteriormente integrarlo al sistema estatal de administración de la educación.

En 1993 se sustituyó la Ley Federal de Educación con la Ley General de Educación. Esta última otorga funciones operativas a la SEP para que imparta y administre la educación básica en el Distrito Federal únicamente. La SEP conserva muchas de sus funciones, entre ellas: normativas, para formular las leyes que rigen el sistema educativo básico nacional; de financiamiento, para concurrir en el gasto educativo con los estados y compensar a las zonas más rezagadas del país; de evaluación, para emitir indicadores que permitan evaluar el sistema educativo básico nacional; de formulación y actualización de planes y programas, para la educación en todo el territorio nacional; y de fiscalización, para vigilar el uso de los recursos transferidos a los estados.

Los estados incrementaron sus obligaciones operativas y administrativas porque ahora son responsables de la administración e impartición de educación básica en todo el territorio estatal. También se otorgaron facultades normativas para emitir leyes estatales de educación y vigilar que se respeten los derechos laborales y prestaciones de todos los docentes; en cuanto al financiamiento, deberán asignar recur-

sos crecientes en términos reales a la educación básica; en relación con la evaluación, deberán desarrollar un sistema de indicadores para evaluar el sistema de educación básica estatal; y deberán formular contenidos regionales pertinentes para el contexto estatal y someterlos a la autorización de la SEP. Esta última evaluará la calidad de los programas, ya que, según el discurso oficial, el gobierno federal llevó a cabo la descentralización con el propósito de mejorar la calidad de la educación en todo el país.

A los gobiernos municipales corresponde prestar los servicios educativos en su territorio y celebrar convenios con el gobierno estatal para coordinar y unificar sus actividades educativas. En cuanto al financiamiento, se espera que contribuyan al mantenimiento de sus escuelas. Es en el nivel municipal donde se promoverá la participación social a través de los Comités Municipales de Educación. Sin embargo, en la práctica, si bien éstos se encuentran constituidos, no están en funcionamiento, por lo que no se puede hablar todavía de una descentralización hacia la sociedad civil ni hacia los gobiernos municipales.

A partir de la distribución de competencias mencionada, se puede observar el carácter dual del federalismo educativo; por un lado, el gobierno central es el encargado de mantener la integración del sistema, de garantizar un contenido educativo nacional y estándares mínimos de calidad; por otro, el contenido descentralizador de la política se encuentra en las facultades operativas y administrativas que ejercen los estados y en los contenidos regionales que pueden diseñar y proponer a la SEP.

Es importante señalar que antes de realizar la transferencia del sistema educativo básico federal a los estados, al parecer ningún nivel de gobierno elaboró diagnósticos de las capacidades administrativas y operativas en cada entidad federativa. Estas últimas tampoco tuvieron tiempo de evaluar las condiciones en que se les transfería el sistema federal de educación básica. La política tenía que implementarse de manera sorpresiva y rápida (por decreto se estableció en un solo día y, en la práctica, se implementó en un mes) para que no se diera marcha atrás. Previamente a ello, el gobierno federal ya había acordado con el SNTE las condiciones en las cuales se llevaría a cabo la transferencia del personal docente y administrativo; obtuvo su aprobación a cambio de garantizar la homologación hacia arriba de salarios y prestaciones sociales. Respecto de estas últimas, nunca se establecieron detalles operativos ni de asignación de recursos financieros por parte del gobierno federal a los estados para llevarla a cabo. Es evidente que se adoptó, por motivos políticos, una estrategia radical y sorpresiva.

La magnitud del conflicto administrativo, político y económico que enfrentó cada estado estuvo directamente determinada por el número de secciones sindicales en la entidad y el tamaño del sistema educativo a administrar. En el caso de Aguascalientes, sólo existía una sección federal de docentes que representa 97% del sistema educativo básico, el cual constituye 1% del sistema educativo básico nacional. En Guanajuato coexistían dos secciones sindicales en una proporción de 70% maestros ex federales y 30% estatales, que representan, en total, 5% del sistema de educación básica nacional. En San Luis Potosí, también coexistían dos secciones sindicales en una proporción de 84% maestros ex federales y 16% estatales, que representan 3% del sistema de educación básica en el país (véase cuadro 1).

En Aguascalientes, por lo tanto, la integración del sistema al estado no enfrentó la oposición de docentes estatales (que eran unos cuantos maestros de preescolar y secundaria). El hecho de no dedicar mucho tiempo a las negociaciones sindicales y que no se rompiera en ningún momento el diálogo entre los agentes involucrados en el estado, permitió pasar rápidamente de las cuestiones administrativas a las propiamente educativas.

Estructuras organizacionales emergentes en los gobiernos estatales

Por lo que se refiere a este aspecto, se observó que en Aguascalientes, debido al bajo nivel de conflicto para integrar el sistema educativo básico federal al estado, fue posible conservar como figura administrativa el organismo público descentralizado que se había creado para la transferencia del sistema. Éste adquirió el nombre de Instituto de Educación de Aguascalientes, el cual posee personalidad jurídica y patrimonio propios; esta estructura jurídica permite, a diferencia de una Secretaría de Educación, que la asignación de recursos financieros que provienen de la federación para el pago de salarios sea entregada al instituto con mayor oportunidad que en el caso de las secretarías de Educación, pues, en este último caso, las secretarías de Finanzas de los estados retienen dicha asignación por más tiempo.

La descentralización del sector educativo básico ha enfrentado dos problemas principales: la integración administrativa y los recursos financieros escasos. De los tres estados estudiados, en ambos casos Aguascalientes tuvo problemas menos graves, en el primero porque no

Cuadro 1. Sector educativo
Número de alumnos, maestros y escuelas en Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí antes y después de la transferencia del 18 de mayo de 1992

Aguascalientes						
	Alumnos		Maestros		Escuelas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Total (a+b)	176 101	179 971	6 746	6 819	1 066	1 062
% Federal	98.2	0.8	96.8	1.8	94.6	11.4
% Estatal	1.8	99.2	3.2	98.2	5.4	88.6
% Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Guanajuato						
	Alumnos		Maestros		Escuelas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Total (a+b)	975 519	990 489	32 844	33 531	6 913	7 236
% Federal	73.2	0.7	72.0	1.6	79.9	7.5
% Estatal	26.8	99.3	28.0	98.4	20.1	92.5
% Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
San Luis Potosí						
	Alumnos		Maestros		Escuelas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Total (a+b)	527 182	529 569	23 775	23 701	6 452	6 385
% Federal	86.7	1.1	83.8	2.4	80.8	9.1
% Estatal	13.3	98.9	16.2	97.6	19.2	90.9
% Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en Carlos Ornelas, "La descentralización de la educación, el federalismo difícil", en Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, CIDE, 1995. Véase también Estadísticas Básicas de la Educación, inicio y fin de cursos 1991-1992, México, SEP, Dirección General de Programación.

existió la necesidad de integración en el interior del sistema educativo en el estado y sólo se llevó a cabo la creación del Instituto de Educación. Por lo que se refiere a los recursos financieros, la estructura jurídica del instituto ha sido favorable para la obtención de recursos no gubernamentales, debido a su funcionamiento semiautónomo en relación con el aparato central del gobierno estatal. El Instituto de Educación se creó sólo con el fin de recibir y administrar el sistema educativo transferido, por lo que se crearon las direcciones generales y grupos de asesores idóneos para realizar dicha labor, es decir, no se tenían herencias de burocracias anteriores.

Por su parte en Guanajuato, la integración de los dos sistemas escolares que coexistían con sus dos secciones sindicales, con predominio de la ahora ex federal, fue compleja. En la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, laboraban los maestros y administrativos estatales, y en la antigua Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar, (ahora denominado Instituto de Federalización y Modernización Educativa), el personal ex federal administrativo y docente. Para la integración se creó una Unidad Coordinadora que llevaría a cabo la reorganización del sistema educativo; sin embargo, la integración aún no se logra, pues se conservaron estructuras con funciones paralelas. La situación está todavía lejos de la deseada; cada sistema escolar conserva sus propias estadísticas, de manera que todavía hay rubros de personal y contrataciones para cuya homologación no existen cruces de información. Además de los problemas administrativos mencionados, las relaciones con las secciones sindicales fueron de mucha tensión cuando se nivelaron los salarios. El gobierno federal proporcionó los recursos para ello, pero fue una situación muy distinta la que se presentó cuando se evidenciaron las diferencias en prestaciones sociales, para cuya homología, hasta la fecha, ni el gobierno federal ni el estatal cuentan con los recursos necesarios.

En San Luis Potosí, antes de la federalización, coexistían dos sistemas escolares para la educación básica; el estatal administraba la Secretaría de Educación y Servicios Sociales, y el federal era administrado por la delegación de la SEP en el estado. Para transferir el sistema de educación federal al estado se crearon dos organismos públicos descentralizados: la Comisión Estatal de Educación, que fue un órgano de colaboración del gobierno estatal para recibir el sistema educativo traspasado por el gobierno federal, y el Comité Estatal para la Reorganización Educativa, el cual supervisó todo el proceso de transferencia. En esta entidad se creó la Dirección General de Gasto Educativo en el gobierno

del estado porque existe una lucha constante entre las dos secciones sindicales por el control del gasto. Al igual que en los otros estados en donde coexistían dos secciones sindicales de docentes, la rivalidad entre ellas es evidente, lo cual lógicamente ha tenido un impacto sobre la administración del sistema y el desorden en la recepción.

Un último aspecto relacionado con las estructuras organizacionales se refiere al peso que los trabajadores administrativos del sector educativo tienen en cada estado. En San Luis Potosí significan 17% del total, en Guanajuato 24%, mientras que en Aguascalientes llegan a 32%. Al parecer, el peso de los trabajadores administrativos en este sector sí ha tenido una correlación con la calidad y cuidado de la administración del sistema, puesto que en este sentido ha destacado el caso de Aguascalientes.

La transferencia de recursos en la federalización educativa

Recibir en administración los recursos necesarios para el pago de la nómina, en el menor tiempo posible, representa una ventaja para el Instituto de Aguascalientes, pues éstos constituyen 99% de los recursos financieros para educación (véase cuadro 2) y, en general, es una proporción similar en todas las entidades del país. Analizando el total de recursos financieros transferidos por el gobierno federal para educación en los estados, éstos representan entre 60 y 96% del presupuesto total destinado a educación en las entidades federativas (véase cuadro 3). Al considerar que casi la totalidad de los recursos federales (99%) se destinan al pago de la nómina, es evidente que los estados dependen totalmente de dichas asignaciones federales para administrar su sistema educativo. Su capacidad para generar recursos en el ámbito local para educación es, en general, limitada; Aguascalientes concurre con 4%, San Luis Potosí con 11%, y destaca en el país el caso de Guanajuato, con 40%, de los pocos que han sido capaces de aportar montos crecientes tal como lo prevé la Ley General de Educación de 1993.

Las transferencias federales para educación en los estados, como se puede observar, han sido bastantes para cubrir el pago de la nómina del personal transferido; por ello, en Aguascalientes en 1995 éstas ascendieron a 96%, suficientes para sostener 97% del sistema federal transferido. En Guanajuato, el gobierno federal transfirió 60% de los recursos financieros para una sección ex federal que representa 70% del sistema educativo. En San Luis Potosí, los recursos financieros

Cuadro 2. Presupuesto federal autorizado para educación en los estados
(Clasificación presupuestaria económica)
(1994 = 100)

Estados	Gasto corriente			Gasto de capital			Total		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Aguascalientes									
Nominal	276 822.2	328 380.7	277 108.3	658.2	923.3	1 034.2	277 480.3	329 304.0	278 142.6
Porcentaje	99.8	99.7	99.6	0.2	0.3	0.4	100.0	100.0	100.0
Guanajuato									
Nominal	797 582.3	967 109.7	839 769.4	1 254.2	1 833.0	2 128.9	798 836.4	968 942.7	841 898.3
Porcentaje	99.8	99.8	99.7	0.2	0.2	0.3	100.0	100.0	100.0
San Luis Potosí									
Nominal	716 041.7	898 296.8	736 572.7	1 546.0	2 296.7	2 595.9	717 587.7	900 593.5	739 168.7
Porcentaje	99.8	99.7	99.6	0.2	0.3	0.4	100.0	100.0	100.0
Total nacional									
Nominal	21 710 988.8	24 549 200.0	21 052 376.9	44 916.2	66 700.0	72 593.1	21 755 905.0	24 615 900.0	21 124 970.0
Porcentaje	99.8	99.7	99.7	0.2	0.3	0.3	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en Compendio Estadístico por Entidad Federativa, SEP-Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, 1995.

Cuadro 3. Gasto destinado a la educación básica en los estados según su origen: federal o estatal
(pesos corrientes)

Año	Aguascalientes			Guanajuato			San Luis Potosí		
	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total
1993									
Nominal	259 411	20 224	279 635	746 816	—	—	670 858	64 475	735 333
Porcentaje	93	7	100	—	—	—	91	9	100
1994									
Nominal	320 000	24 345	344 345	968 943	475 275	1 444 218	900 594	82 569	983 162
Porcentaje	93	7	100	67	33	100	92	8	100
1995									
Nominal	375 490	15 227	390 717	1 136 554	752 259	1 888 813	997 870	123 242	1 121 112
Porcentaje	96	4	100	60	40	100	89	11	100

Fuentes: Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, 1993, 1994 y 1995; Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, 1993, 1994 y 1995; en el caso de Guanajuato, los rubros estatal y total fueron obtenidos por el maestro Alejandro Méndez; SEP, Compendio Estadístico por Entidad Federativa, 1993, 1994 y 1995.

federales ascendieron en el mismo año a 89% del total destinado a educación en el estado, apenas suficientes para sostener a una sección ex federal que representa 84% de su sistema educativo. Es evidente que la descentralización no ha generado recurso adicional alguno para los gobiernos estatales más allá de los estrictamente comprometidos por las transferencias federales; por el contrario, como se mencionaba, se asume que cada gobierno estatal irá asignando cada vez mayores recursos de la hacienda estatal.

Es importante mencionar el caso de Aguascalientes, en el que no todas las aportaciones financieras para el Instituto de Educación se contabilizan en el presupuesto de egresos del estado, pues el instituto genera ingresos independientes al invertir sus recursos financieros y contratar créditos por proyecto con los bancos locales. Esto le ha permitido poseer una administración de la educación con mayores márgenes de maniobra promoviendo programas innovadores para el sector, que, al presentar proyectos viables (con base en diagnósticos, bases de datos y planeación elaborada en el estado) a todos los posibles proveedores de recursos financieros (incluyendo al gobierno federal), obtiene recursos adicionales con mayor facilidad que otros estados en donde se carece de diagnósticos acerca del sistema educativo local y por ello es difícil presentar proyectos a los posibles inversionistas.

Otro aspecto por mencionar es que se observan diferencias importantes en la eficiencia de la asignación de recursos por estado (véase cuadro 4). En cuanto al costo por alumno, puede verse que el caso de Guanajuato es destacado (944 pesos por alumno) en comparación con Aguascalientes (1 128 por alumno), mientras que San Luis Potosí se encuentra en una situación de mayor ineficiencia (1 377 por alumno).

Perfiles profesionales de los nuevos responsables en gobiernos estatales

Un elemento que destaca al abordar este tema es que la mitad de los funcionarios encuestados (52%)¹⁰ en los tres estados tienen como máximo dos años de antigüedad en el puesto que ejercen actualmente. Al observar cada uno de los estados, a cinco años de la descentralización,

¹⁰ La encuesta fue aplicada en los tres sectores estudiados en los niveles primero (titulares), segundo (subdirectores o subsecretarios), y en ocasiones algunos funcionarios del tercer nivel (directores de área), en los tres estados analizados.

Cuadro 4. Indicadores generales de educación básica en los estados

<i>Estado/grado</i>	<i>Gasto por alumno en educación básica en los estados (1994=100)</i>		
	<i>1990-1991</i>	<i>1992-1993</i>	<i>1994-1995</i>
Aguascalientes	775.4	1 105.3	1 128.3
Guanajuato	559.5	812.1	944.5
San Luis Potosí	751.4	1 123.9	1 377.5
<i>Total nacional</i>	<i>763.5</i>	<i>1 189.0</i>	<i>1 296.1</i>

Fuente: Elaboración propia con base en Principales Indicadores Educativos por Nivel y Entidad Federativa, México, SEP-Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.

surgen diferencias significativas; mientras en San Luis Potosí 60% de los mandos superiores están en el puesto actual desde hace tres meses, en Aguascalientes y en Guanajuato la mitad de los funcionarios tiene dos años en el puesto. La experiencia de los mandos superiores resulta más interesante si observamos su antigüedad en el sector educativo básico federal o estatal: 25% posee entre 5 y 10 años, 20% entre 10 y 15 años, y 10% más de 15 años. En este caso, es en el estado de San Luis Potosí donde 28% de los funcionarios entrevistados han laborado en el sector por más de 15 años, en contraste con Aguascalientes, donde 77.7% tienen entre 1 y 5 años de antigüedad en el sector. En el caso de Guanajuato, la situación, comparada con los dos estados anteriores, es intermedia, puesto que 50% tiene entre 1 y 5 años, y el otro 50% tiene entre 5 y 15 años.

Al revisar el puesto anterior en el estado de Guanajuato,¹¹ 50% de los funcionarios proviene de otros estados del país, lo que ha ocasionado la incomunicación entre los originarios del lugar y “los de fuera” en la secretaría; esto genera rechazos a las propuestas de cambio promovidas por el personal ajeno a trayectorias locales. En San Luis Potosí, más de la mitad de los entrevistados ha trabajado para la representación del gobierno federal en el estado durante su puesto anterior, por lo que los

¹¹ La clasificación de la encuesta de perfiles profesionales aplicada en este proyecto de investigación incluye dos categorías para el puesto, que son: puesto anterior y puesto inmediato anterior al actual.

funcionarios son conocidos por sus subalternos. En Aguascalientes, cerca de la mitad (44%) ha trabajado en el gobierno federal, 11% en el sector académico, 33% en el gobierno estatal y 11% en la representación del gobierno federal en el estado; en este caso, el problema es que con la descentralización los empleados federales deben subordinarse a funcionarios estatales, lo cual no ha sido fácil.

En cuanto a la formación académica, si consideramos los tres estados juntos, 40% de la muestra tiene licenciatura, 13% ha cursado diplomados, 31% tiene el grado de maestría y 13% cuenta con doctorado. Analizando la escolaridad por estados, San Luis Potosí concentra a los funcionarios con más experiencia en el sector educativo; en Guanajuato la mitad cursó únicamente la licenciatura y el grado de escolaridad más alto es de maestría, y en Aguascalientes 44% tienen maestría. En cuanto a los rangos de edad, en San Luis Potosí 50% de los funcionarios tiene 50 años o más, y el otro 50% tiene más de 40; además, se han dedicado a trabajar en el sector educativo, lo cual confirma que éste es el estado en el que más experiencia acumulada encontramos en los funcionarios.

En Guanajuato, 75% de los entrevistados se encuentra en el rango de edad de los 40 a 49 años, en donde no todos los funcionarios provienen del sector educativo, por lo que podríamos clasificar su grado de experiencia en el sector como media; además, en este caso encontramos funcionarios que provienen de otros estados del país, por lo que su conocimiento de la situación del sector en el estado también podría clasificarse como media. En Aguascalientes, 77% de los funcionarios tiene menos de 49 años; de éstos, 33% se encuentra entre los 30 y 39 años, y 44% está cercano a los 40, por lo que es la administración con mandos superiores más jóvenes, y 50% de los funcionarios tiene menos de tres años en el puesto actual. Además, la experiencia en el sector de la educación básica es la más baja observada entre los tres estados, toda vez que 77% de los funcionarios tiene menos de cinco años de experiencia en el sector educativo.

Observaciones preliminares del nuevo federalismo en el sector educativo

Como se puede ver, los saldos del nuevo federalismo en el sector educativo son desiguales:

- La complejidad y los rezagos propios del sector en su situación anterior a la descentralización han sido determinantes para hacer más o menos crítica la recepción por parte del nivel estatal de gobierno de los estados estudiados, esto sitúa a Aguascalientes en una posición menos crítica que San Luis Potosí y Guanajuato, puesto que los indicadores de analfabetismo e infraestructura eran mejores, además de que no se enfrentaba la integración de dos secciones sindicales.
- A partir del caso de Aguascalientes se puede ver que, paradójicamente, la inexperiencia en el manejo de la política educativa en el nivel estatal permitió un diseño organizacional más adecuado (organismo descentralizado), un manejo más eficiente de los limitados recursos que se transfirieron, lo cual daba mayor autonomía al sector educativo estatal, así como una cultura más creativa e innovadora en los funcionarios responsables del manejo del sistema educativo, los cuales —de los tres estados, estudiados— son los menos experimentados en el manejo de la educación básica.
- Por lo que se refiere a esfuerzos que orientados a la calidad educativa hayan realizado los estados, es difícil hacer evaluaciones porque es igualmente difícil obtener este tipo de indicadores; se observa, por ejemplo, que en los tres estados ha habido una ligera mejora en la relación de número de alumnos por grupo y número de alumnos por profesor. Destaca el caso de San Luis Potosí con 26 alumnos por maestro en el nivel primaria contra 30 de Aguascalientes y 31 de Guanajuato. Sin embargo, parecería que el mayor esfuerzo orientado a la calidad ha sido el desarrollado por Aguascalientes, estado en el que se han emprendido diversas iniciativas innovadoras que han generado un mejor desempeño del sector, tales como programas de capacitación para profesores, contenidos regionales importantes, programas de equipamiento escolar, activación de comités educativos con participación de diversos agentes de la sociedad civil, y municipalización, entre otros aspectos.¹²
- Este sector presenta una situación difícilmente comparable con la de otros sectores. La presencia y peso político del sector

¹² Una descripción amplia del caso educativo en Aguascalientes y en otros cuatro estados puede verse en María del Carmen Pardo (coord.), *Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México*, El Colegio de México, 1998 (en prensa).

magisterial, y el peso y magnitud de las estructuras institucionales y administrativas, son específicos del ámbito educativo mexicano y hacen de él un universo de muy alta complejidad en relación con otros ámbitos de las políticas públicas. Es por ello que los problemas que observa el proceso descentralizador en este sector deberán ser ponderados de esa manera.

- Es claro que la estrategia radical empleada en la descentralización del sector educativo ha generado complicaciones mayores para los estados. Si bien se puede entender el contexto político que propició esta forma de proceder, es indudable que administrativa, política e institucionalmente, ha ocasionado crisis recurrentes de todo tipo en las administraciones de los estados. La magnitud de las transferencias y la velocidad con la que se implementaron, ha ocasionado un congestionamiento profundo en las administraciones estatales. Los recursos transferidos han duplicado prácticamente el total de recursos que las haciendas estatales manejaban; el total del personal gubernamental por estado en muchos casos se multiplicó por cuatro; la fuerza del sindicato ha desestabilizado a varios gobiernos estatales, y la falta de expertos técnicos ha inhibido, en mucho, capacidades innovadoras estatales.
- Los riesgos de una estrategia como la adoptada en este sector para un reacomodo del federalismo son de consideración. Se trata de una descentralización impuesta abruptamente desde el centro que simultáneamente, en el corto plazo, parece haber debilitado al nivel federal, a los estatales y a los municipales. Habrá que evaluar si al menos los motivos políticos por los que el proceso se hizo de esta forma están ahora resueltos. Una estrategia de *shock* como la adoptada en este sector corre grandes riesgos en cuanto a la capacidad de gestión de la política, además de someter a los gobiernos estatales a un desgaste político e institucional muy agudo.

La descentralización del sector salud, la estrategia incremental¹³

Antecedentes de la descentralización en el ámbito de la salud

Para entender la dinámica descentralizadora de un sector como el de salud, es preciso mencionar algunos antecedentes. México, como muchos países latinoamericanos, posee varios sistemas de servicios de salud que a través del tiempo han actuado incoordinadamente, lo cual ha provocado marcadas desigualdades y deficiencias en cuanto al uso de los recursos y la calidad de la atención.¹⁴ De tal manera, la variedad de servicios de salud, las diferencias en cuanto a financiamiento (tripartito o fiscal) y las de orden jurídico o administrativo han provocado que no exista un modelo de atención a la salud homogéneo, es decir, capaz de asegurar el acceso a servicios básicos de salud de calidad semejante, el cual garantice, además, que los recursos tecnológicos, materiales y financieros no muestren desigualdades pronunciadas.¹⁵

Con estos antecedentes, y en el contexto del nuevo federalismo, se rescató el programa de descentralización de los servicios de salud para población abierta de primero y segundo niveles,¹⁶ que había iniciado en la década de 1980, durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Es

¹³ Un reporte más detallado del estudio de este sector puede verse en: L. Flamand, "Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí", Documento de trabajo, México, DAP-CIDE, 1997.

¹⁴ Los servicios de salud pueden clasificarse como sigue: a) servicios para universos cerrados que agrupan a los de seguridad social —como los del IMSS o el ISSSTE— y a los derivados de contrataciones colectivas —como los de Pemex; b) servicios para universos abiertos, los cuales incluyen los servicios de salud que benefician a población abierta gratuitamente o mediante cuotas de recuperación, como los de la Secretaría de Salud, los que se prestan conforme a esquemas de solidaridad social a cambio de labores de beneficio comunitario o familiar, como IMSS-Coplamar (ahora IMSS-Solidaridad), y los que proporcionan los estados y los municipios; c) servicios privados, sea cual sea la forma en que se contraten.

¹⁵ José Francisco Ruiz Massieu, "La descentralización de los servicios de salud: obstáculos y soluciones", en Miguel de la Madrid, *La descentralización de los servicios de salud: el caso de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, p. 82. Cabe mencionar que en México, poco más de la mitad de la población tiene acceso a la atención médica por medio del sistema público de seguridad social. El IMSS y el ISSSTE representan, en conjunto, 90% de los asegurados. Sobre las diferencias por ejemplo, en 1987, en términos de costos anuales por persona, la Secretaría de Salud gastó 44 dólares, el ISSSTE 62, el IMSS 69, Pemex 182 y Coplamar 7.2.

¹⁶ Los servicios de salud se dividen en tres tipos: los de primer nivel que incluyen medicina general, medicina preventiva primaria y medicina del trabajo; los de segundo nivel que incluyen las especialidades básicas, medicina preventiva secundaria, salud ocupacional y rehabilitación primaria y, los de tercer nivel o de alta especialidad que incluyen las especialidades secundarias además de laboratorios especializados.

necesario mencionar que ese proceso que se llevó a cabo entre 1983 y 1987 forma parte también de la reforma sanitaria mexicana (Frenk, 1994), la cual inició en 1983, a partir de la reforma al artículo 4º constitucional. Esta reforma motivó la promulgación de la Ley General de Salud (1983), y con base en el artículo 5º de dicha ley se creó el Sistema Nacional de Salud (SNS), el cual comprende entre sus propósitos reforzar la capacidad operativa y de gestión de los servicios de salud en los gobiernos de los estados.

A partir de ese momento, la Secretaría de Salud quedó a cargo de la facultad normativa y de control, y se delegaba a los estados la operación de los servicios. Se transfirió a los estados la dirección, coordinación y conducción operativa de la atención médica, la salud pública y el control sanitario en materia de salubridad general concurrente; se permitió el uso gratuito por parte de los servicios estatales de salud de los muebles e inmuebles federales, pero la federación conservó la propiedad; se descentralizó la administración de los recursos financieros federales mediante subsidio y se alentaron las aportaciones estatales; el gobierno federal conservó la titularidad en la relación laboral con los trabajadores federales que laboraban en los Servicios Estatales de Salud.

En 1984 se estableció que la descentralización culminaría en 1986; sin embargo, hasta este año sólo 12 estados participaban en la integración orgánica, los cuales en conjunto representaban 35.7% de la población abierta nacional, y el IMSS-Coplamar conservaba 72% de sus unidades y 60% de su cobertura. Las explicaciones de por qué el proceso se interrumpió parecerían tener el problema financiero como factor determinante (González Block, 1992 y Cardozo, en Cabrero, 1998). En realidad, el proceso descentralizador de los ochenta logró sentar las bases para el funcionamiento cada vez más autónomo de los sistemas estatales de salud pues estableció un aparato mínimo de gobierno estatal especializado en salud, que complementó la percepción federal de los problemas. Sin embargo, la primera descentralización no logró liberar a la Secretaría de Salud de todas sus responsabilidades operativas en los estados, pues siguió a cargo de los Servicios Coordinados de Salud en 17 entidades que no participaron en el proceso (al final sólo 14 se incluyeron en ese proceso descentralizador).

Durante el sexenio de Salinas de Gortari, la política de descentralización de los servicios de salud se abandonó casi totalmente. En realidad, no se modificaron ni los procedimientos de asignación presupuestal, ni la propiedad federal de bienes muebles e inmuebles o la

administración federal de los recursos humanos de los servicios estatales. En cuanto a los estados no descentralizados en los ochenta, la situación se mantuvo igual: no se avanzó en el proceso.

La nueva distribución de responsabilidades institucionales entre niveles de gobierno

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se recupera, como prioridad dentro del sector salud, la descentralización de los servicios para la población abierta de primer y segundo nivel; el propósito no es solamente, como lo fue durante el periodo anterior, fortalecer a los 14 estados ya descentralizados,¹⁷ sino

terminar de delegar a todos los estados y al Distrito Federal las facultades, decisiones, responsabilidades y el control sobre la asignación y el uso de los recursos que permitan a las autoridades locales un funcionamiento descentralizado real. De tal forma, serán transferidos a los gobiernos estatales los servicios de la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad, junto con los recursos y apoyos técnicos, operativos y organizativos necesarios para su operación (PND, 1995).

En diversos momentos se han reiterado los compromisos y se han subrayado los objetivos: atención más ágil, oportuna, humana y eficaz en clínicas y hospitales.¹⁸

Los preparativos para la descentralización en el proyecto del nuevo federalismo iniciaron en 1995. Sin embargo, el *Acuerdo nacional para la descentralización de los servicios de salud* entre el gobierno federal, los 31 gobiernos estatales y el Distrito Federal no se firmó hasta agosto de 1996. A partir de ese momento, mediante la firma de acuerdos específicos con cada estado, se inició la transferencia a las entidades de los recursos humanos y presupuestales, así como de los bienes muebles e inmuebles y los equipos e instalaciones existentes en cada estado para la prestación de servicios de salud a la población que no es derechohabiente de la seguridad social.

A partir de la descentralización, en el marco del nuevo federalismo,

¹⁷ Véanse Secretaría de Salud, *Informe de labores* (1989-1990, 1990-1991, 1991-1992, 1992-1993 y 1993-1994), México.

¹⁸ "Texto del mensaje al H. Congreso de la Unión", *La Jornada*, México D. F., 2 de septiembre de 1995.

el Consejo Nacional de Salud¹⁹ ha desempeñado un papel protagónico en la política, pues se ha convertido, legalmente y en la práctica, “en la instancia permanente de coordinación de las autoridades de salud de la federación, las entidades federativas y el Distrito Federal para la planeación, programación y evaluación de los servicios de salud en toda la República”.²⁰

Es importante entender el papel de esta instancia en el diseño y negociación de la descentralización, pues éste ha sido estratégico. Como coordinador del proceso de descentralización, el Consejo Nacional organizó diversas comisiones de trabajo con el propósito de atender temas prioritarios y facilitar la realización de los trabajos preparativos del proceso. Las comisiones se integraron con los titulares de salud de seis o siete entidades y un asesor del Secretariado Permanente del Consejo. También participaron en las comisiones los subsecretarios y los directores generales de la SSA; se recibió, además, el apoyo de grupos técnicos formados por funcionarios de los servicios de salud estatales. Tanto los diagnósticos como las propuestas del Consejo Nacional de Salud se elaboraron como fase inicial de los apoyos federales para que los servicios estatales recibieran los recursos descentralizados; no obstante, también resultaron útiles para involucrar a los estados en otros programas básicos del SNS: ampliación de cobertura, atención a grupos vulnerables y municipio saludable.

Los diagnósticos y las propuestas del Consejo Nacional muestran que la política descentralizadora pretende consolidar servicios estatales de salud relativamente autónomos, mediante dos estrategias complementarias: 1) Flexibilizar la programación del gasto y entregar a los servicios estatales la administración de los recursos humanos, materiales y financieros. 2) Capacitar administrativamente a los funcionarios de los servicios estatales para recibir las nuevas responsabilidades. La primera se completa con la firma de los acuerdos específicos y con las asignaciones presupuestales de 1997.²¹ La segunda estrategia se encuentra en sus primeras fases, ya se han elaborado diagnósticos y evaluaciones sobre las capacidades operativas y administrativas de los servicios estatales, pero los apoyos federales para acondicionar admi-

¹⁹ Se integra con el secretario de Salud, quien lo preside, y los 32 jefes de los servicios de salud de los gobiernos estatales y del Distrito Federal.

²⁰ “Acuerdo que establece la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero 1995.

²¹ Hasta el momento de escribir estas líneas, 24 entidades habían firmado el acuerdo con la federación.

nistrativamente (por ejemplo, completar los faltantes de personal que se detectaron en el Diagnóstico sobre Recursos Humanos)²² aún no aparecen. Sin embargo, algunas entidades han tenido tiempo para adelantarse al proceso; por ejemplo, han automatizado las áreas de elaboración y pago de nómina, contratación de obra pública y servicios relacionados, además de que se prepara a las jurisdicciones para que participen en la programación del gasto —de los casos estudiados, así sucedía en San Luis Potosí—. En el cuadro 5 se sintetiza la distribución de competencias y funciones del proceso descentralizador del sector salud.

Estructuras organizacionales emergentes en el sector salud

Por lo que se refiere a las estructuras diseñadas para la recepción, se observaron, al igual que en el sector educativo, diferencias marginales en las entidades estudiadas. Aguascalientes y Guanajuato participaron en el proceso de descentralización de los ochenta, en consecuencia, en Aguascalientes el Instituto de Salud es la única dependencia que presta servicios a la población abierta desde 1987, y en Guanajuato, hasta antes de la creación del organismo descentralizado, la Secretaría Estatal de Salud se encargaba de la operación de todos los servicios para los no derechohabientes. La historia de la descentralización de los servicios de salud en San Luis Potosí inició con el actual proceso; hasta la fecha, el gobierno de San Luis Potosí no cuenta con la capacidad económica ni con el personal suficiente para operar los servicios de salud de IMSS-Solidaridad. Es por ello que considera, por el momento, la fusión de los servicios estatales con los del IMSS-Solidaridad, pues además de los problemas financieros, las condiciones laborales del personal de este programa son muy diferentes y las unidades de este sistema son casi el doble de las de los servicios estatales.

²² En Aguascalientes, según las normas federales, faltan 397 plazas para completar las plantillas de unidades operativas y regulación sanitaria. En Aguascalientes y Guanajuato se manifestó que completar las plantillas operativas es una de las necesidades más apremiantes para los servicios de salud estatales.

Cuadro 5. Distribución de competencias entre la federación y los estados en el Sector Salud

1. El gobierno federal, por medio de la Secretaría de Salud, mantiene las funciones de normatividad, coordinación, planeación y evaluación.
2. Los gobiernos estatales firman un acuerdo de descentralización específico con la federación y crean un organismo público descentralizado, para formar su sistema estatal de salud.
3. La transferencia de recursos financieros federales se efectúa mediante un ramo especial, etiquetada al organismo público descentralizado, a través de la Secretaría de Finanzas de los estados.
4. El organismo público descentralizado se hace cargo del manejo de los recursos materiales y de la operación directa de las unidades médicas.
5. El gobierno estatal se compromete a mantener su participación actual en el financiamiento de los servicios de salud y a incrementarla en la medida de sus posibilidades.
6. En materia laboral, el organismo público descentralizado estatal se convierte en el titular de la relación de trabajo con los empleados federales transferidos y con los de los servicios estatales. Se respetan los derechos, las prestaciones, prerrogativas y beneficios contenidos en las condiciones generales de trabajo federales y en los actuales acuerdos económicos en los términos de la legislación vigente. El gobierno federal cubrirá el diferencial existente entre los salarios de los trabajadores federales y estatales.
7. No obstante, la Secretaría de Salud tratará exclusivamente con la Representación Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud los asuntos laborales de naturaleza colectiva vinculados con los trabajadores federales transferidos.²³

La transferencia de recursos financieros en la descentralización del sector salud

Los recursos financieros provienen tradicionalmente de tres fuentes: aportaciones del gobierno federal, fondos estatales y cuotas de recuperación que aportan las personas atendidas. El carácter de organismos públicos descentralizados ha hecho posible que los servicios estatales

²³ Secretaría de Salud y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, "Condiciones Generales de Trabajo", en *Compilación de la Normatividad Laboral de la Secretaría de Salud 1994-1997*, México, SSA-SNTSSA, 1994, art. 239.

Cuadro 6. Gasto por usuario de los servicios de salud para población abierta, 1992-1996 (1994 = 100)

Año	Aguascalientes	Guanajuato	San Luis Potosí
1992	258.7	37.1	104.9
1993	349.8	142.1	125.5
1994	452.5	209.1	173.4
1995 ^e	803.4	338.3	263.0
1996 ^e	1649.1	612.8	497.8

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Salud, *Boletín de Información Estadística 1992-1994* y de las direcciones administrativas de los servicios de salud estatales.

^e Estimado.

de salud reciban directamente los presupuestos federal y estatal para administrarlos con relativa libertad. La desproporción entre población usuaria y presupuesto ejercido es muy alarmante si se considera el gasto por usuario de los servicios de salud para población abierta (véase cuadro 6).

Se observa que en 1992, Aguascalientes gastaba por usuario casi siete veces más que Guanajuato y más del doble que San Luis Potosí. Aun cuando el gasto por usuario en Guanajuato ha crecido más rápidamente que el gasto en Aguascalientes, las diferencias iniciales son tan grandes que para 1996, Aguascalientes gastaba por usuario todavía más del doble que Guanajuato. El incremento del gasto más discreto, en los tres casos, es el de San Luis Potosí, con 283% de aumento entre 1992 y 1996.

En cuanto a la productividad del gasto, se puede ver que en 1994 Aguascalientes tenía más recursos físicos y humanos por 100 000 habitantes que Guanajuato y San Luis Potosí y eran también superiores al promedio nacional. No obstante, en los servicios por 1 000 habitantes su superioridad se diluye y sus índices de productividad diaria son menores que los indicadores nacionales, los de Guanajuato y los de San Luis Potosí (véase cuadro 7).

En Aguascalientes, gracias a un acuerdo firmado en 1987 entre la SSA y el gobierno estatal, todos los ingresos derivados de cuotas de recuperación se aplican directamente a los programas y necesidades

Cuadro 7. Indicadores seleccionados de los servicios de salud Población abierta, 1994

Indicador	Nacional	Aguascalientes	Guanajuato	San Luis Potosí
Recursos físicos por 100 000 habitantes				
Camas	79.0	119.0	75.5	56.9
Consultorios	50.5	63.3	54.9	42.5
Quirófanos	2.5	3.3	2.3	1.8
Recursos humanos por 100 000 habitantes				
Médicos	99.1	134.0	101.6	65.6
Enfermeras	149.6	205.4	145.7	110.7
Trabajadores de la salud*	420.5	588.0	360.0	281.3
Servicios por 1 000 habitantes				
Consultas generales	913.1	903.9	1211.7	820.9
Egresos hospitalarios	37.4	48.8	43.4	34.4
Intervenciones quirúrgicas	18.1	14.5	18.2	17.4
Productividad diaria de los recursos**				
Consultas diarias por médico	5.8	4.5	6.5	7.4
Consultas generales por consultorio	11.8	11.0	12.5	12.0
Intervenciones quirúrgicas por quirófono	1.9	0.9	2.2	2.7
Hospitalización				
Porcentaje de ocupación hospitalaria	58.7	41.6	59.3	69.9
Promedio días estancia	3.9	3.2	3.5	4.7

Fuente: Elaborado por la autora con datos de Sistema Nacional de Salud, Boletín de Información Estadística. Recursos y servicios 1994, México, SSA, 1995.

* Incluye el total de personal en nivel aplicativo.

** Se consideraron 220 días hábiles, excepto en las intervenciones quirúrgicas por quirófono, donde se consideraron 365.

del ISEA.²⁴ En Guanajuato, el gobierno y la Secretaría de Salud estatales convinieron que las cuotas de recuperación se convirtieran en ingresos estatales; a cambio, el gobierno estatal entrega a la secretaria, sumado al presupuesto estatal, un monto estimado de las cuotas que se recuperarán en el año en curso. En este mismo estado se está diseñando un mecanismo que incentive a las unidades médicas, pues se planea que las cuotas de recuperación se devuelvan a las unidades que las generaron.²⁵ Tanto Guanajuato como San Luis Potosí entregaban al Patrimonio Federal de la Beneficencia Pública 15% de las cuotas de recuperación. Con la descentralización, se comprometieron a crear los patrimonios estatales de la beneficencia pública y a entregarles 10% de las cuotas, además de enviar 5% al Patrimonio Federal.

Si se comparan los orígenes del presupuesto ejercido por los servicios estatales en 1992 con la composición de 1996, en los tres estados se incrementó la participación federal, pero el incremento más llamativo se presentó en Guanajuato (21%), después en San Luis Potosí con 10%, y finalmente Aguascalientes con sólo 7% de aumento. En cuanto a los recursos estatales, en Aguascalientes el presupuesto estatal se mantuvo casi constante, pero las cuotas de recuperación disminuyeron 9%, tal vez como resultado de la crisis económica. Los servicios de San Luis Potosí registraron una disminución moderada de sus cuotas, pero la contribución estatal se redujo a menos de la mitad. En Guanajuato no fue posible analizar este rubro, pues el presupuesto estatal incluye las cuotas de recuperación.

En este sentido, parecería claro que si bien la descentralización se planeó como un mecanismo para hacer más eficiente el gasto, también se ideó como incentivo para que los gobiernos estatales entreguen más recursos a los servicios (en los casos de Guanajuato y San Luis Potosí parece exitoso, pues en ambos se incrementó considerablemente la proporción del presupuesto estatal de 1997 destinado a los servicios de salud; véase cuadro 10). También el proceso descentralizador ha insistido en que los servicios estatales busquen fuentes de financiamiento alternativas.

Cabe igualmente mencionar que la creación de los organismos públicos descentralizados ha facilitado el manejo de problemas labora-

²⁴ "Acuerdo de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal (SSA) y el Estado de Aguascalientes para establecer las bases para el sistema de cuotas de recuperación", *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, firmado el 19 de octubre de 1987.

²⁵ Entrevista con la directora de la UDE de Guanajuato, Guanajuato, diciembre 18 de 1996.

Cuadro 8. Gasto estatal en salud como porcentaje del gasto estatal total

Año	Aguascalientes	Guanajuato	San Luis Potosí
1992	4.2	n.d	4.7
1993	1.8	n.d	2.2
1994	2.9	n.d	2.1
1995	2.0	n.d	2.0
1996	3.0	2.1	1.9
1997	2.8	7.0	3.4

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos de los estados. La Secretaría de Planeación y Finanzas proporcionó la información de San Luis Potosí.

les. Tanto en Aguascalientes como en Guanajuato laboraban trabajadores con plazas federales y otros con plazas estatales; así, con el propósito de fusionar los servicios y transferir su control a cada estado, eran necesarias la nivelación salarial y la homologación de prestaciones entre los trabajadores de orígenes distintos. La diferencia salarial entre las plazas de origen federal y las estatales es notoria y muy variable, mientras que en las prestaciones hay diferencias casi siempre favorables a las plazas federales. A pesar de los esfuerzos de nivelación y homologación, todavía persistirán diferencias entre los trabajadores, de acuerdo con su origen, sobre todo en cuanto a las secciones sindicales a las que pertenecen y al tipo de seguridad social a la que se encuentran afiliados (véase cuadro 9).

Los perfiles profesionales de los responsables del sector salud en el ámbito estatal

El cuadro 10 muestra la composición (personal médico, paramédico y administrativo) de los servicios estatales de salud. Un dato que llama la atención es el de San Luis Potosí, donde uno de cada cinco trabajadores de la salud se ocupa de tareas administrativas (20%, en contraste con 15% en Aguascalientes y 14% en Guanajuato). Sin embargo, lo que a primera vista resultaría un defecto en ese estado, parecería justificable, dado que es también el estado que muestra mayor productividad en la operación de los servicios (véase cuadro 7).

Cuadro 9. Plazas federales comprendidas en la descentralización y plazas existentes en el sector salud de los tres estados (plazas base)

	Aguascalientes		Guanajuato		San Luis Potosí	
	núm.	%	núm.	%	núm.	%
Plazas federales	1 545	59.4	*4 433	81.7	*2 135	100
Plazas estatales	1 055	41.6	994	18.3	0	0
<i>Total</i>	<i>2 600</i>	<i>100</i>	<i>5 427</i>	<i>100</i>	<i>2 135</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaboración propia con datos de plazas federales, Presidencia de la República, "Anexo de la reunión de trabajo, Nuevo Federalismo", México, mayo 1997 en <http://www.presidencia.gob.mx/pub/publicos/nvofed/anxssa.html> y *Plazas estatales*, direcciones administrativas de los servicios estatales de salud.

* Plazas ya descentralizadas.

Cuadro 10. Servicios de salud para población abierta, 1994
Personal médico, paramédico y administrativo

Tipo de personal	Total nacional		Aguascalientes		Guanajuato		San Luis Potosí	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
A. Personal médico*	42 318	31.5	447	32.5	1 227	34.5	824	28.2
B. Personal paramédico	67 823	50.5	719	52.2	1 830	51.5	1 498	51.2
C. Personal administrativo	24 208	18.0	211	15.3	499	14.0	601	20.6
A + B + C	138 016	100	1 377	100	3 556	100	2 923	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Salud, Boletín de información estadística. Recursos y servicios 1994, México, SSA, 1995.

* En contacto directo con el paciente.

Se observa que más de 60% de los funcionarios encuestados en los tres estados tienen entre uno y cinco años de antigüedad en el puesto que ocupan actualmente. Sin embargo, existen diferencias interesantes, particularmente entre Aguascalientes y Guanajuato: mientras que la tercera parte de los funcionarios del primero han desempeñado su cargo actual entre siete y nueve años, 35.3% de los de Guanajuato tienen menos de un año de antigüedad. Se observa igualmente que en mandos superiores Aguascalientes tiene funcionarios con más experiencia. En cuanto a la formación profesional, se puede ver que dada la naturaleza altamente especializada del sector salud, a diferencia del educativo, los médicos ocupan la totalidad de los mandos superiores de las dependencias estatales encargadas de proporcionar servicios de salud, con excepción de las direcciones administrativas, donde prevalecen los licenciados en administración o en contaduría.

Se puede ver también que los profesionales de la salud se han preocupado por elevar o complementar su preparación académica: casi la mitad de los funcionarios encuestados en Aguascalientes y Guanajuato tienen una maestría o especialidad; el caso más notable es San Luis Potosí, donde 81.3% de los funcionarios tienen maestría o especialidad. En cuanto a los itinerarios laborales de los funcionarios encuestados en los servicios de salud estatales es notable que las trayectorias de recursos humanos de la federación a los estados es muy limitada, con excepción de San Luis Potosí, pues 25% de los funcionarios desempeñaron su puesto inmediato anterior en dependencias federales. También es sugerente que la mayoría de los funcionarios en las jerarquías superiores (77% en Aguascalientes, 75% en Guanajuato y 62.5% en San Luis Potosí) hayan desarrollado buena parte de su vida profesional en el sector público de los estados donde laboran actualmente.

La experiencia acumulada de los mandos superiores en los sectores públicos estatales es importante, pues más de 70% de los funcionarios encuestados en Aguascalientes y Guanajuato, además de 56.3% en San Luis Potosí, ya habían trabajado en el sector salud estatal. De hecho, 92.3% de los funcionarios encuestados en Aguascalientes, 82.4% en Guanajuato y 81.2% en San Luis Potosí ya tenían experiencia en el sector antes de su empleo actual.

Observaciones preliminares del nuevo federalismo en el sector salud

Es claro que al igual que la descentralización educativa, en el caso de la salud también los efectos son desiguales:

- Todavía no se ha observado en ninguno de los estados estudiados una capacidad innovadora importante para generar programas propios o iniciativas locales. En este sector, a diferencia del educativo, la variable de experiencia de los funcionarios públicos en el sector parece más importante, pero aun así no es determinante, dado que estados como San Luis Potosí y Guanajuato, con funcionarios de menor antigüedad en el sector que Aguascalientes, parecerían estar generando un mejor desempeño sectorial.
- El gobierno federal, a pesar de las declaraciones iniciales, decidió no fusionar las unidades del IMSS-Solidaridad en los estados que todavía operaban bajo la modalidad de Servicios Coordinados. La desaparición del programa es un proceso complejo —que incluso interrumpió la descentralización de los ochenta— y existen argumentos a favor y en contra de dicha fusión; sin embargo, las aspiraciones de crear un SNS bajo la autoridad de la Secretaría de Salud será difícil mientras sobreviva un programa relativamente independiente con más de 10 millones de usuarios.
- Una de las virtudes más valiosas de la política descentralizada en el sector salud ha sido, sin lugar a dudas, el amplio espacio temporal en que se ha llevado a cabo, puesto que los primeros avances del proceso se dan en la década de 1980. Los tiempos de la descentralización en este sector permitieron negociaciones y ajustes permanentes entre la Secretaría de Salud y cada servicio estatal. Es decir, la estrategia incremental adoptada permitió la maduración de las estructuras estatales, realizar esfuerzos por una mayor profesionalización de los funcionarios receptores y promover el acondicionamiento administrativo tanto material como técnico. Además, cabe mencionar que la descentralización desde el proyecto del nuevo federalismo, y a diferencia del sector educativo —aun cuando el contexto político en ambos sectores era muy diferente—, incorporó dos cualidades muy importantes: por una parte, comprendió la realización

previa de diagnósticos de los sistemas, tanto del que se transfería como del de las entidades, lo cual facilitó enormemente las transferencias; por otra parte, se ha contado con el Consejo Nacional de Salud como una instancia de deliberación, negociación y seguimiento de la política descentralizadora, lo cual ha permitido realizar los ajustes necesarios y tomar en cuenta los ritmos y percepciones de los actores estatales.

- Sin embargo, el éxito de la descentralización desde la Secretaría de Salud depende, en gran medida, de los apoyos federales que se otorguen para profundizar el acondicionamiento administrativo de los estados para desarrollar un buen desempeño en las nuevas responsabilidades.²⁶ Los cotidianos problemas de tipo administrativo (nivelación salarial, homologación de prestaciones, manejo de nómina, almacenes, abasto, entre otros) requieren funcionarios no sólo con preparación en el aspecto de la salud, sino también en la modernización de sistemas administrativos. De las entidades estudiadas se observó que aquella que mayor importancia ha dado a los aspectos administrativos (San Luis Potosí) muestra, marginalmente, mejores niveles de productividad y eficiencia en la asignación de los recursos.

La descentralización del desarrollo regional y la lucha contra la pobreza (ramo 26), la estrategia de cesión sin regulación federal²⁷

Los antecedentes en la descentralización de programas sociales

El antecedente más reciente del ramo 26 es el polémico Programa Nacional de Solidaridad.²⁸ Identificado como una estrategia descentra-

²⁶ Hasta el momento de escribir estas líneas, varios compromisos del nivel federal no se habían cumplido (cubrir plazas faltantes, regularizar los inmuebles, recursos para capacitación administrativa, entre otros).

²⁷ Un reporte más detallado sobre el estudio de este sector puede verse en A. Vega, *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector de desarrollo regional y lucha contra la pobreza*, Documento de trabajo, México, DAP-CIDE, 1997.

²⁸ A su vez, los antecedentes del Pronasol son el Programa de Desarrollo Rural Integral (Pider) creado en 1973, y las acciones realizadas por la Comisión del Plan para la Atención a Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) instrumentado en 1977. Cabe agregar que al hablar de antecedentes no sólo se toma en cuenta el carácter previo de dichos programas, sino además se considera el rescate de muchas experiencias acumuladas de éstos en la instrumenta-

lizadora manejada desde el centro, este programa se constituyó en la columna principal de los esfuerzos descentralizadores de esa administración a partir de su preocupación por apoyar el desarrollo de las distintas regiones del país.²⁹ Paradójicamente, el *modus operandi* del Pronasol, que relacionaba directamente al gobierno federal con la comunidad, se dio en menoscabo de los esfuerzos descentralizadores implementados por gobiernos anteriores, al pasar por alto las estructuras institucionales construidas para la descentralización, creando *de facto*, una estructura paralela de poder en el nivel estatal con la figura del delegado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en los estados (Cabrero, 1998).

En términos generales, el funcionamiento del Pronasol como mecanismo descentralizador fue un intento contradictorio y de corte coyuntural. Contradictorio porque al esquivar a los gobiernos locales buscando dar entrada directa a la participación de la sociedad civil organizada, se dejó muy poco espacio de acción e incluso se debilitó a los órdenes estatal y municipal de gobierno. Coyuntural porque al no utilizar los canales institucionales existentes y funcionar de acuerdo con un esquema en el que la voluntad política presidencial era fundamental, no logró construir mecanismos duraderos de organización ni de decisión.³⁰

Desde los primeros días de gobierno de la administración de Ernesto Zedillo, la postura sobre el Pronasol fue mantener este programa desligado de cualquier uso partidista, electoral o de autoridad alguna.³¹ En julio de 1995 se anunció el inicio del proceso de transfe-

ción del Pronasol. J. Sobrino, y C. Garrocho, *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México, El Colegio Mexiquense y Secretaría de Desarrollo Social, 1995, p. 41.

²⁹ Si bien el Pronasol no se planteó como objetivo deliberado impulsar la descentralización, en los hechos así lo hizo a través de sus vertientes de desarrollo regional, apoyo a la producción y bienestar social, que intentaron intervenir sobre los desequilibrios regionales en los ámbitos estatal, municipal y de las comunidades. E. Cabrero. (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos, op. cit.*, cap. 3.

³⁰ Un ejemplo de la perennidad de las estructuras del Pronasol lo representan los Comités de Solidaridad, agentes ejecutores de la vertiente de los Fondos Municipales, que normalmente después de la aceptación de la obra dejaban de existir. Esta situación no debe subestimarse a partir del hecho de que, según estudios realizados, muchos proyectos, por ejemplo el de agua potable (20%), no culminaban exitosamente. Ch. MacDonald y P. Sollis, *Final Report. Mexico: Fondos Municipales de Solidaridad*, Banco Mundial, 1994 (mimeografiado), p. 5.

³¹ En el primer acto presidencial relacionado con el Pronasol, el presidente asentó: "El avance democrático con el que estamos comprometidos y la eficaz atención a las demandas sociales, exigen hoy más que nunca que Solidaridad y todo programa de política social se mantengan claramente desligados de cualquier uso o propósito partidista, electoral o de discrecionalidad arbitraria de autoridad alguna". Miguel Pérez, "Será el Pronasol apartidista", *Reforma*, 16 de junio de 1995.

rencia de los recursos, funciones y facultades de los programas Solidaridad y Desarrollo Regional a los estados y municipios del país. Este proceso tendría un periodo de maduración de dos años y medio; de este modo, en su primer año (1995) la transferencia sería de 50%, para el segundo (1996), las dos terceras partes del ramo, y para el tercero, se liberarían la totalidad de los recursos.

La nueva distribución de responsabilidades institucionales del ramo 26³²

La conformación de las nuevas responsabilidades institucionales y la mecánica general del proceso descentralizador quedó delineada en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996. En este documento se asentó que el Fondo de Desarrollo Social Municipal —correspondiente a 65% del ramo— se distribuiría entre los estados y municipios del país —sin incluir al Distrito Federal— de acuerdo con una fórmula basada en indicadores de pobreza. Asimismo, en el caso de la distribución de los recursos del fondo a los municipios, ésta sería realizada también con base en indicadores similares concertados entre la Secretaría de Desarrollo Social y cada uno de los estados en el marco de los Convenios de Desarrollo Social. En el primer año de la aplicación del nuevo esquema (1996),³³ el ramo 26 estuvo constituido por tres fondos: el Fondo de Desarrollo Social Municipal; el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación. Para 1997 la conformación de este ramo quedó reducida a dos fondos: el

³² Las funciones, responsabilidades, atribuciones y demás reglas institucionales que a continuación se describen son válidas únicamente hasta 1997. En el momento de escribir estas líneas, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, el ramo 26, denominado ahora "Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza", sólo mantiene el equivalente a 25% de los programas incluidos en el Fondo de Desarrollo Social Municipal (empleo temporal, crédito a la palabra, empresas sociales, atención a zonas áridas, etc.), mientras el grueso de los programas de infraestructura social (drenaje, agua potable, electrificación, pavimentación y estímulos a la educación básica) quedaron incluidos en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, del nuevo ramo 33, cuya definición de responsabilidades y procesos generales apenas se empieza a configurar.

³³ Como se mencionó, la Sedesol inició la descentralización en 1995 con la transferencia de 50% de los recursos del ramo a los municipios del país. No obstante, esta transferencia no fue hecha con las características esenciales del proceso de 1996 y 1997, esto es, no existió fórmula o criterio, por lo menos no de conocimiento público y/o establecido legalmente, a partir del cual se decidiera la distribución de los recursos del ramo a los estados y municipios del país, ni tampoco, la conformación de los fondos, y sus respectivos lineamientos, a través de los cuales se decidiera la operación de la descentralización.

Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo de Desarrollo Regional y el Empleo.

El Fondo de Desarrollo Regional y el Empleo (FDRE) estuvo constituido por 35% del ramo. En este fondo, la responsabilidad en la orientación y administración de los recursos estuvo compartida por los niveles federal y estatal de gobierno, aunque, a diferencia del FDSM, no existía certidumbre sobre los criterios utilizados para definir la distribución de los recursos hacia los estados. Esto último, fue producto del sistema imperante, en el que cada estado definía con la Sedesol, vía su delegación estatal, la aportación federal correspondiente a cada programa.

El Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) estuvo integrado por el restante 65% del ramo 26. El objetivo de este fondo fue la descentralización de recursos y funciones hacia los municipios del país, para que éstos ejecutaran obras y acciones tendientes a la mejora de las condiciones de vida de los más pobres. La operación y manejo de los recursos del FDSM estuvo directamente bajo la dirección de las autoridades municipales y sus comunidades a través del Consejo de Desarrollo Municipal (CDM).³⁴ Los rubros de inversión susceptibles de ser realizados a través de los recursos del FDSM estuvieron restringidos por la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación, la cual condicionaba la inversión a los proyectos de agua potable; alcantarillado; drenaje y letrización; electrificación; urbanización; apoyos, construcción y conservación de infraestructura educativa básica; construcción y conservación de infraestructura de salud; crédito a la palabra, y construcción de caminos e infraestructura rural.

Las transferencias de recursos del ramo 26

El proceso de distribución de los recursos del FDSM se realizaba en tres escalas: estatal, municipal y comunal.

³⁴ El Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) era el órgano democrático de planeación, decisión y control de los recursos del FDSM. El CDM estaba integrado por el presidente municipal, quien presidía el Consejo; por representantes de organizaciones sociales; por los Comités Comunitarios elegidos en barrios, colonias y ejidos del municipio; y por un vocal de control y vigilancia. Además de estos miembros, se consideraba la participación de un representante del gobierno local y otro de la Sedesol en actividades de asesoría.

1. Escala estatal

La transferencia de recursos del fondo del nivel federal al estatal se determinaba en función de una fórmula que considera el grado de pobreza relativo de cada uno de los estados del país. En 1996, la fórmula de asignación fue elaborada a partir de dos índices de medición de la pobreza: uno que permite conocer simultáneamente la incidencia del problema (la proporción de pobres) y su intensidad (cuán pobres son), y el otro índice que mide las carencias más visibles de la población en términos de servicios básicos (educación básica, drenaje, electricidad y dispersión de la población).³⁵

A partir de 1997, la determinación de la asignación correspondiente a cada entidad federativa estuvo dividida en dos etapas. En la primera se aplicaba un criterio de equidad, a través del cual se garantizaba que cada entidad recibiera por lo menos 1% del monto total del fondo. Esto es, 31% del fondo era repartido en partes iguales entre los estados del país. En la segunda fase, el restante 69% era distribuido a partir del cálculo del Índice Global de Pobreza (IGP).³⁶

2. Escala municipal

Formalmente, la asignación de los recursos del FDSM a los municipios del país debía realizarse de manera similar al sistema utilizado para la asignación estatal: la distribución se definía a partir de una fórmula creada con diferentes indicadores de pobreza del estado. En este caso, la construcción y aplicación de la fórmula era responsabilidad de cada estado; la participación de la federación a este respecto se limitaba a concertar con el nivel estatal, a través de la delegación de la Sedesol, la elaboración de la fórmula que debía favorecer a los municipios con mayores atrasos en materia social.

³⁵ El resultado de la integración de estos índices arrojó una distribución en virtud de la cual el estado que recibió menos fue Baja California Sur (42 277 496.00 pesos), el que recibió más fue Chiapas (313 905 462.00 pesos) y en seis estados (Chiapas, Guerrero, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz) se concentró 38.93% del total del fondo.

³⁶ La metodología de este índice se sustenta en la definición de cinco indicadores básicos (ingreso por persona, rezago educativo, espacio de vivienda, disponibilidad de electricidad y drenaje). La distribución producto de la aplicación del IGP y del criterio de equidad definieron de nuevo a Baja California como el estado con menores percepciones (44 518 351.00 pesos), a Veracruz como el que más (319 232 032.00 pesos) y los seis estados más beneficiados (Chiapas, Guerrero, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz) concentraron 39.97% del fondo.

3. Escala comunal

El último eslabón en la distribución de los recursos del FDSM lo integraban las comunidades de los municipios. En este nivel, la decisión sobre la asignación correspondía al Consejo de Desarrollo Municipal. Al igual que en los dos órdenes anteriores, la distribución realizada por este órgano debía estar orientada hacia aquellas comunidades y grupos de población que no contaran con los servicios básicos prioritarios; sin embargo, hasta ahora no se observan experiencias en las que dicha distribución se basara en datos o indicadores de pobreza por nivel comunitario.

En la definición de las obras públicas financiadas con los recursos del FDSM, el proceso iniciaba con la propuesta de obra de la comunidad, la cual se organizaba en una asamblea comunitaria.³⁷ Una vez hecho esto, la propuesta identificada, acompañada por el acta de la asamblea, era turnada al CDM, que tenía la capacidad de autorizar directamente aquellas obras con un costo menor a 100 000 pesos.³⁸ En el caso de que la propuesta fuese aprobada, a continuación se integraba el Comité Comunitario, el cual tenía entre sus responsabilidades ejecutar las obras, acciones y proyectos aprobados por el fondo, así como llevar a cabo la vigilancia, el control y el seguimiento de los mismos en coordinación con el vocal de Control y Vigilancia del CDM.³⁹

En una perspectiva histórica de 12 años (1985-1997), las tendencias de los recursos federales del ramo 26 han experimentado tres etapas. La primera corresponde a los últimos cuatro años de gobierno de Miguel de la Madrid; en ésta la asignación de los recursos del ramo fue decreciente al observarse una tasa media de -15.05%. En la segunda, identificada durante el sexenio de Carlos Salinas, la dotación de los haberes del ramo fue creciente, con una tasa media de crecimiento de 16.73%. Finalmente, está la relativa a los tres años que corresponden al momento de la iniciativa descentralizadora del nuevo federalismo;

³⁷ En esta instancia es donde se identifican y priorizan las necesidades materiales más apremiantes de la comunidad.

³⁸ En el caso de las obras con un costo mayor o igual a 100 000 pesos, éstas son aprobadas por el Coplade, previa presentación del expediente técnico y la cédula de información básica respectiva.

³⁹ El Comité Comunitario es el órgano a través del cual se organiza a la comunidad (localidad, colonia, ejido, barrio, cuadra, etc.) y está integrado por los propios habitantes de dicho espacio. Además de las funciones presentadas, el Comité Comunitario analiza e identifica los recursos locales disponibles; elabora el plan de acción comunitaria y el programa de gestión de recursos presentado al CDM.

la tendencia del capital del ramo, de entonces a la fecha, ha sido decreciente, con una tasa de -6.22% (véase cuadro 11).

El comportamiento del monto total de recursos a la baja, precisamente en el momento en el que comienza a descentralizarse este ramo presupuestal, sugiere que habría la pretensión del gobierno federal de que en una medida creciente las haciendas estatales deberán ir sustituyendo o manteniendo estos fondos. Esta idea ha sido abiertamente mencionada en la descentralización de la educación y la salud, por lo que se podría pensar que igualmente en el sector que nos ocupa se promueve este planteamiento, aunque al parecer no ha sido comentado de forma explícita.

En lo que corresponde a la asignación de los recursos presupuestales por entidad federativa se observa lo siguiente:⁴⁰

- Aguascalientes destinó 76% de los recursos federales del FDSM al desarrollo de infraestructura municipal,⁴¹ 19% al programa de estímulos a la educación básica⁴² y el restante 5% se repartió entre el programa de crédito a la palabra y diversos programas y acciones como desayunos escolares, reforestación y fondos de contingencia.
- Guanajuato gastó 61% del fondo en infraestructura municipal, 14% en estímulos a la educación básica, 16% en crédito a la palabra y el restante 9% en apoyo a desayunos escolares, el programa de reforestación y los fondos de contingencia.
- San Luis Potosí utilizó 56% de su presupuesto en la ejecución de obras de infraestructura municipal, 29% en estímulos a la educación básica, 6% en crédito a la palabra y 9% en diversos programas, como protección y preservación ecológica, abasto y comercialización.

Por otro lado, en cuanto al comportamiento de la mezcla de recursos federales y estatales que integran el FDSM, se observan com-

⁴⁰ El principal problema que manifiestan los municipios de los tres estados en el proceso de aprobación-ejecución de la obra pública, es la elaboración de los expedientes técnicos de la obra en cuestión. Esta falta de capacidad administrativa de los funcionarios municipales impidió, para el caso de Aguascalientes, que los municipios de Calvillo, San José de Gracia y Tepezuela ejercieran recursos del fondo en 1996.

⁴¹ Por infraestructura municipal se entiende el desarrollo de las siguientes obras: agua potable; drenaje y letrinas; infraestructura educativa y de salud; electrificación y caminos rurales.

⁴² Este programa está diseñado para apoyar a niños de bajos recursos que cursan la educación primaria a través de estímulos económicos —becas—, despensas y consultas médicas.

Cuadro 11. Asignaciones federales a los estados por concepto del ramo 26, 1985-1993
Nuevos pesos (1994 = 100)

Año	Asignación	Tasa de crecimiento	Tasa media de crecimiento	Asignación per cápita
1985	4 020 490 654			62.48
1986	2 448 567 839	-39.10		37.17
1987	2 461 330 449	0.52		36.49
1988	2 093 350 190	-14.95	-15.05	30.31
1989	3 229 471 245	54.27		45.67
1990	4 975 911 510	54.08		66.12
1991	6 183 913 220	24.28		80.37
1992	7 268 532 519	17.54		92.44
1993	7 722 702 963	6.25		96.17
1994	8 201 096 000	6.19	16.73	100.04
1995	6 648 654 815	-18.93		79.12
1996	6 184 773 815	-6.98		72.00
1997	5 473 590 856	-11.50	-6.22	62.33

Fuente: Elaboración propia con base en Ernesto Zedillo, *Primero, segundo y tercer informe de gobierno*, México, 1995, 1996 y 1997.

portamientos altamente diferenciados. Por ejemplo, Aguascalientes en 1996 concurre con 15%, y en 1997 sólo con 11%. Por su parte, Guanajuato mostró ser un caso atípico, pues para 1996 mantuvo una concurrencia de 50% y para 1997 de 46%, esto a causa de la constitución del ramo 26 estatal. De los tres estados en estudio, San Luis Potosí es el que muestra el comportamiento de mayor dependencia: en 1996 sólo concurre con 15%, y en 1997 bajó incluso hasta 5% (véase cuadro 12).

De las dos últimas tendencias se generan efectos evidentes. Aguascalientes, a pesar de ser el estado con menos población de los tres —tan sólo representa 19% de la población de Guanajuato— es el estado con el menor gasto per cápita por concepto del FDSM. Guanajuato es el que más gastó por habitante —77 pesos— en 1997. San Luis Potosí, a pesar de tener sólo la mitad de la población de Guanajuato, destinó 12 pesos menos por habitante que este último.

Estructuras organizacionales emergentes para el manejo de programas sociales

Cada organismo estatal experimentó de manera diferente la transición descentralizadora. Resultó revelador, por ejemplo, encontrar que en ninguno de los estados en estudio la figura del Coplade funciona de acuerdo con los supuestos delineados formalmente, esto es, como un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio:

- En Aguascalientes, el Copladea depende directamente del ejecutivo estatal, situado jerárquicamente en el mismo nivel de la Secretaría Particular o la representación del estado en el Distrito Federal.
- En Guanajuato, el Copladeg está inserto en la Coordinación General para el Desarrollo Regional (Codereg), que a su vez está adscrita directamente al ejecutivo estatal de secretaría. En este estado, es la Codereg la encargada de realizar las funciones sustantivas del proceso de planeación para el desarrollo.
- En San Luis Potosí, el Coplade está incluido en la Secretaría de Planeación y Finanzas, donde posee un nivel jerárquico menor que una Dirección General.

Cuadro 12. Participación relativa de la federación y los estados de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí en el FDSM, 1996 y 1997 (1994=100)

Estado	1996			1997		
	Monto total	Per cápita	% federal	Monto total	Per cápita	% federal
Aguascalientes	59 026 668	67.13	85.00	58 478 243	64.54	88.93
Guanajuato	333 392 149	72.81	49.71	359 628 312	77.10	53.57
San Luis Potosí	178 080 719	78.70	85.00	150 537 133	65.43	95.00
			% estatal			% estatal
			15.00			11.07
			50.29			46.43
			15.00			5.00
						C.
						—0.93
						7.87
						—15.47

Fuente: Elaboración propia con base en los Convenios de Desarrollo Social entre la federación y los estados de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí, 1996 y 1997, y la distribución de los recursos del FDSM para estos tres estados durante 1996 y 1997.

Por su parte, las transferencias de personal y bienes también fueron desiguales.⁴³ La transferencia de personal realizada a Codereg —Guanajuato— fue la más importante, pues ésta vino a incrementar su estructura de personal en más de 57%; en el caso de Aguascalientes, el impacto fue mínimo, pues por causa de restricciones presupuestales el Copladea no pudo retener a una sola persona proveniente de la delegación de la Sedesol. Por otro lado, un caso particular es el del Copladea de San Luis Potosí, donde el personal transferido se mantuvo como parte de una instancia descentralizada.

Sólo en el caso de Guanajuato se ha observado una preocupación por apoyar el desarrollo de capacidades municipales para asumir las nuevas responsabilidades. En este estado, simultáneamente a la descentralización del ramo 26 federal, se creó el ramo 26 estatal llamado Desarrollo Regional y Estatal.⁴⁴ Se ha buscado que de preferencia sean los gobiernos municipales los que ejecuten directamente las obras.⁴⁵ Además, la capacitación administrativa de los funcionarios municipales ha dado lugar a esfuerzos sistemáticos.

Los perfiles profesionales de los responsables del ramo 26 en el ámbito estatal

En Guanajuato predominó una composición de funcionarios jóvenes con estudios universitarios y posgrados en el extranjero, muchos de ellos con origen y trayectoria profesional en el sector privado, recientemente introducidos en la gestión pública y con poca experiencia en cuestiones de instrumentación de programas sociales. El perfil de los funcionarios de Aguascalientes es el de profesionistas jóvenes; buena parte de ellos son administradores públicos de carrera, con una trayectoria en el sector público en los tres niveles de gobierno, incluso algunos habiendo ocupado cargos de elección popular, y con una experiencia

⁴³ En Aguascalientes, el Copladea recibió de la delegación estatal de la Sedesol 30 personas y 9 vehículos de transporte; en Guanajuato, la Codereg recibió de la delegación estatal de la Sedesol 120 personas, 37 vehículos de transporte, un edificio, un despacho y cuatro millones de pesos; finalmente, en San Luis Potosí la delegación de la Sedesol transfirió 67 personas y equipo de transporte y oficina al gobierno del estado.

⁴⁴ En 1996, este ramo 26 estatal tuvo un monto total de 211 473 090.00 pesos, de los cuales 79% fue destinado a conformar la mezcla de recursos federales y estatales del ramo 26 aprobado para este estado mientras el monto restante fue destinado a los programas de construcción de aulas y desarrollo e infraestructura deportiva en el estado.

⁴⁵ En Guanajuato, el nivel estatal no realiza obra pública directa, porque los recursos federales y estatales están siendo transferidos hacia los municipios.

mayor en el manejo de programas sociales. El perfil de los funcionarios de San Luis Potosí es una amplia experiencia en el sector público estatal y conocimiento sobre su dinámica interna.

Observaciones preliminares

Al igual que los sectores anteriormente estudiados, en la descentralización de los recursos del ramo 26 los efectos son muy desiguales. Ciertamente, el proceso representa un cambio importante en la forma en que tradicionalmente se había realizado la transferencia de recursos o facultades a los órdenes municipal y estatal de gobierno.

- Dentro de los aspectos novedosos del diseño de esta política destacan: la utilización de una fórmula para la distribución de los recursos del fondo; la existencia de criterios normativos para el cumplimiento de sus objetivos, simultánea a una débil capacidad de control desde el centro en su ejercicio; el involucramiento, tanto en la decisión como en la ejecución de la obra, de los directamente beneficiados; y la participación, con papeles diferenciados, de las tres instancias de gobierno.
- A pesar de los avances presentados, la revisión general de las experiencias en los estados de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí señalan efectos diferenciados en la recepción de la iniciativa descentralizadora. Particularmente la precisión y transparencia que se busca con la asignación por medio de una fórmula de asignación desde el nivel federal puede diluirse en la transferencia de los gobiernos estatales a los municipales y finalmente en la asignación de los consejos municipales en el ámbito comunitario. Con el diseño actual no se está en posibilidades de garantizar una focalización final en la asignación. Con esto no nos referimos a la necesidad de mantener un control estricto desde el centro, sino a la necesidad de fortalecer profesionalmente las capacidades locales y acrecentar así las posibilidades de una asignación más focal a los grupos objeto de este tipo de programas.
- Se observa una débil capacidad administrativa en las estructuras receptoras de los recursos, tanto en el nivel estatal como en el municipal. En los estados estudiados, Aguascalientes y San Luis Potosí muestran este tipo de problemas; diferente es el caso

de Guanajuato, entidad que muestra la mayor capacidad institucional para el manejo de estos recursos. Además, la importancia que se ha dado al área en la estructura del gobierno estatal y el perfil de sus funcionarios han permitido una permanente promoción de iniciativas estatales. Nuevamente, en este sector se observa que no son los funcionarios con mayor experiencia en el sector los que imponen un mejor desempeño, sino el grado de profesionalización y capacidad innovadora de los funcionarios en turno.

- Por la parte federal, la tendencia a la baja de los recursos del ramo, presente de manera consistente durante los años del impulso descentralizador, representa sin duda el principal reparo para el alcance y profundidad de la política descentralizadora. Esto porque pone en duda la pertinencia de una política de transferencia de recursos cuyo acervo es más exiguo de año en año. Si la estrategia implícita es la de estimular a los gobiernos estatales a invertir mayores recursos de las haciendas estatales a este tipo de programas, el planteamiento debería ser más explícito. No hay señales claras para los gobiernos estatales; unos consideran un éxito concurrir con la menor cantidad de recursos posible, otros por el contrario. El hecho de no hacer explícita la lógica de la política puede acarrear grandes costos en el corto plazo ante la disminución total de los fondos de este tipo de programas, los cuales evidentemente son prioritarios para un país como México, con altos niveles de pobreza y marginación.

Observaciones finales. Hacia una agenda de ajustes necesarios en el proyecto del nuevo federalismo

Como se mencionó en el inicio del artículo, a unos cuantos años —en algunos casos meses— de iniciados los procesos descentralizadores enmarcados en el proyecto del nuevo federalismo que el gobierno mexicano comenzó en 1994, difícilmente podrían establecerse evaluaciones y conclusiones definitivas sobre el impacto de dichas políticas. Lo único que se ha pretendido en este estudio es observar algunas tendencias iniciales sobre los problemas, dilemas, obstáculos y avances que el proceso parece estar generando en los gobiernos estatales del país, es decir, los primeros reacomodos en estructuras y en la dinámica de las relaciones intergubernamentales.

a) Una primera observación que aparece como evidente a lo largo de los estudios en tres sectores y a través de tres entidades federativas, es que *el proyecto del nuevo federalismo no proviene de un diseño homogéneo unificado, ni establece modalidades, mecanismos ni ritmos estandarizados. Esto no necesariamente es una debilidad del proyecto; por el contrario, parecería más bien una virtud.* Muchos han sido los fracasos en el diseño y gestión de todo tipo de políticas públicas al pretender la estandarización de procesos y el funcionamiento monolítico del aparato gubernamental. Cada vez más, la evidencia empírica de los procesos exitosos de cambio gubernamental apunta en el sentido de la diversificación de soluciones, la innovación por sectores de actividad e incluso por tipo de agencia gubernamental, así como la recuperación del factor humano y las capacidades directivas —más que las recetas administrativas— como componentes estratégicos de reformas organizacionales.⁴⁶

En este sentido, cada sector ha diseñado las modalidades y ritmos de su descentralización; sin embargo, si bien esto permite una orientación más idónea para cada secretaría del nivel federal, no ha sido fácil entenderlo y adaptarlo en el nivel de los gobiernos estatales, los cuales en cada sector en particular han tenido que diseñar mecanismos diferentes, ritmos particulares y formas de operación diversas. Esto ha hecho más complejo el proceso para los estados; no sólo se trata de muchas funciones, responsabilidades y sistemas que deben asimilar, sino además, los procesos adaptativos y de aprendizaje deben ser diferenciados y propios de la lógica de cada entidad federal.

Lo que ha sido una cualidad de diseño en el nivel federal, se traduce en un conjunto de complicaciones en el nivel de los gobiernos estatales. En lo general, el proyecto del nuevo federalismo se ha diseñado desde la lógica e intereses del centro; los estados y municipios poco han sido tomados en cuenta; acaso como instancias “receptoras” de las funciones transferidas y no como actores del proceso. De los sectores estudiados sólo la descentralización del sector salud parece haber realizado un

⁴⁶ Al respecto existe una amplia bibliografía. Véanse por ejemplo M. Crozier, *Estado modesto, Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991; F. Damanpour y W. Evan, “Organizational Innovation and Performance: the Problem of Organizational Lag”, *Administrative Science Quarterly*, núm. 29, 1984; Barry Bozeman (ed.), *Public Management. The State of the Art*, Jossey Bass, San Francisco, California, 1993; E. Cabrero y D. Arellano “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas”, *Gestión y Política Pública*, núm.1, México, 1993.

esfuerzo al respecto. El sector educativo impuso el proceso, y el del ramo 26 ha transferido sin mayor preparación ni seguimiento posterior.

En futuras fases de ajuste y profundización de la descentralización parece necesario involucrar más intensamente el punto de vista de gobiernos estatales y municipales, superando la visión de instancias “receptoras” —como hasta ahora se les ha tratado— para ser instancias de opinión y decisión. *Un verdadero nuevo federalismo debe comenzar por el respeto a otros órdenes de gobierno, desde la fase misma del diseño de la política descentralizadora; es este tratamiento el que puede darle efectivamente el carácter de “nuevo”.*

b) *La característica diferenciada en las estrategias descentralizadoras por sectores ha generado, por lo tanto, efectos igualmente diferenciados en los gobiernos estatales.* La estrategia radical de descentralización adoptada por el sector educativo, si bien se entiende por la complejidad política del sector, ha generado un congestionamiento evidente en los estados debilitando aún más sus capacidades institucionales, administrativas, e incluso de gobernabilidad. La estrategia incremental en el sector salud —iniciada hace más de una década—, por el contrario, ha permitido una adaptación y acondicionamiento de las administraciones estatales que han sido capaces de asimilar sin grandes sobresaltos las nuevas funciones e infraestructura. La descentralización “sin seguimiento” del ramo 26, aunque ha obligado a las entidades federativas a desarrollar su propia creatividad, deja un conjunto de factores, como la focalización de los grupos beneficiarios de los recursos en el nivel municipal y comunitario, sin el soporte técnico ni la información suficiente, lo cual podría generar desviaciones en los objetivos finales de este tipo de programas.

En los sectores educativo y de la salud, la redistribución de competencias institucionales ha asignado a las entidades federativas responsabilidades fundamentalmente operativas, y formalmente ninguna relacionada con la orientación y normatividad de la política. Sin embargo, en ambos procesos *una de las contradicciones es que se insiste que la calidad de los servicios pasa a ser responsabilidad de los gobiernos estatales, aspecto que no necesariamente es sólo de carácter operativo, sino que tiene que ver con el diseño, asignación de recursos, y evaluación de la política.* En lo referente al sector del ramo 26, si bien desde el nivel federal se asignan los recursos de una forma clara y se somete su manejo en los estados a la normatividad federal, se observa una mayor liberalización y participación de gobiernos estatales y municipales en la orientación y contenido de este tipo de programas; ésta

es una cualidad importante, pero se observa que los estados no cuentan con bases de datos y capacidades técnicas para mantener la racionalidad y precisión que se ha desarrollado en el nivel federal. En este sentido, parece haberse dado una ausencia de acondicionamiento de capacidades en los niveles estatales para hacer más exitosa la descentralización.

De lo observado en este estudio, la estrategia descentralizadora del sector salud parece haber sido la más exitosa en su diseño y en los tiempos y modalidades de implementación.

De cualquier forma, es necesario *mantener un seguimiento estrecho de la descentralización en cada sector y evaluar la necesidad de corregir no sólo la parte operativa que desarrollan los estados, sino las insuficiencias de acondicionamiento y apoyos por parte del nivel federal.*

c) Si bien el diseño y modalidades de *las estrategias descentralizadoras por sector han generado efectos desiguales en las entidades federativas, también las diferentes características y capacidades institucionales y administrativas de cada gobierno estatal contribuyen a la diversidad de dichos efectos.* Se observaron en el estudio de los tres estados potencialidades diferenciadas por sector, facilidades desiguales para el aprendizaje, configuraciones organizacionales facilitadoras y obstaculizantes para la asimilación de nuevas funciones, así como perfiles profesionales más o menos adecuados a las funciones.

Cada uno de los gobiernos estatales estudiados mostró mayor propensión al éxito en las nuevas funciones en algún sector en particular. El desempeño de Aguascalientes en la asimilación y gestión del sistema educativo fue claramente mejor que en los otros estados. Por lo que se refiere al sector salud, San Luis Potosí mostró mejores indicadores de desempeño y capacidades administrativas. Por último, Guanajuato observó las mayores capacidades institucionales y de manejo de los recursos del ramo 26. Además, en cada uno de los sectores donde los estados destacaron, mostraron no sólo un desempeño superior, sino igualmente capacidades de iniciativa, innovación y gestión emprendedora.

Lo anterior se explica en parte por el diseño adecuado de estructuras organizacionales que en ciertos casos se dio en el nivel estatal. Aguascalientes en educación mantuvo un organismo descentralizado directamente dependiente del ejecutivo estatal, lo que le ha permitido mayor agilidad en su gestión, una autonomía relativa y flexibilidad en sus relaciones institucionales. San Luis Potosí en el sector salud incorporó sistemas de modernización administrativa que agilizaron la ges-

tión y han permitido monitorear la asimilación ordenada de las nuevas funciones. Guanajuato incorporó las nuevas funciones del ramo 26 a la Coordinación para el Desarrollo Regional que con rango de secretaría ha integrado apropiadamente las funciones de planeación estatal, relaciones con los municipios y centros de información microrregional.

Sin embargo, la variable que parece tener mayor poder explicativo sobre el éxito en el manejo de determinados sectores en el nivel estatal, es indudablemente, la conformación de los grupos de trabajo en el nivel local, sus perfiles profesionales, y el grado de integración entre sus miembros. En los sectores mencionados como exitosos para cada estado, se distingue el hecho de haber conformado grupos que integran cualidades como: un alto nivel de profesionalización, relaciones horizontales entre sus miembros bajo proyectos estratégicos compartidos, ajenos en sus itinerarios profesionales a compromisos políticos en el sector en el que se desempeñan, y promotores de un "proyecto o visión propia".

Queda claro de la observación llevada a cabo para este estudio, *que la experiencia en el sector no parece ser un factor para el mejor desempeño, sino más bien un elemento propiciador de herencias burocráticas y de vicios adquiridos.* Los grupos de trabajo más exitosos que se detectaron en ningún caso fueron los más experimentados. Este dato confirma lo que otros trabajos sugieren⁴⁷ en el sentido de que en los procesos de modernización administrativa muy frecuentemente son las estructuras menos experimentadas las que mejor reaccionan a la adaptación y al cambio, pues las que han incorporado experiencia han incorporado también los vicios e inercias propios del sector.

Igualmente cabe señalar que *hasta ahora la variable partido político en el poder no parece particularmente explicativa de obstáculos o facilidades en el proceso,* aunque posiblemente el caso educativo ha sido más permeado que los otros por esta lógica, no al grado que explique más que otros elementos los ritmos y modalidades adoptados. Aun así, el comportamiento en la asignación de fondos concurrentes desde el nivel estatal (por ejemplo de Guanajuato, gobernado por un partido de oposición al federal) sí parece delinear un comportamiento diferente frente al proceso descentralizador, llevando a cabo un esfuerzo sistemático por ampliar los espacios de autonomía hacendaria.

⁴⁷ Véanse al respecto: R. Drazin, "Professionals and Innovation", *Journal of Management Studies*, núm. 3, 1990; E. Cabrero, *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1995; N. Alter, "Innovation et organisation, deux légitimités en concurrence", *Revue Française de Sociologie*, vol. 34, 1993.

d) Uno de los aspectos críticos del proyecto del nuevo federalismo es la falta de una política de descentralización fiscal congruente y complementaria a los esfuerzos descentralizadores de los diversos sectores. Se observa claramente que la descentralización educativa y del sector salud suponen una creciente inversión concurrente de las haciendas estatales; por su parte, la descentralización del ramo 26 implícitamente también lo promueve. Todo ello supone que las haciendas estatales deberán expandirse en el corto plazo para asignar mayores recursos a las nuevas funciones asumidas, además de mantener una política incremental con el objeto de mejorar la calidad de los servicios transferidos.

Sin embargo, es evidente que en las actuales condiciones que guardan las haciendas estatales —de alta dependencia de las participaciones federales y de muy pocas fuentes de generación de ingresos directos— no es pensable que los gobiernos estatales puedan asignar recursos crecientes a los sectores que se descentralizan. Mientras no se dé una reforma fiscal orientada a una mayor descentralización, no sólo del presupuesto sino sobre todo de las fuentes de recaudación, difícilmente las haciendas estatales podrán cumplir con este requisito que el proyecto del nuevo federalismo les impone.

Del estudio sobre los gobiernos estatales aquí realizado, se hicieron evidentes dichas dificultades. Aguascalientes no ha podido incrementar significativamente su presupuesto concurrente en educación, ni en salud ni en el ramo 26, incluso en el último año ha disminuido su participación. Lo mismo sucede en San Luis Potosí, que tiene una parte concurrente muy baja en educación y en el ramo 26, y en ambos casos es decreciente. Un caso atípico es el de Guanajuato, que en educación llega a concurrir con 40% y en el ramo 26 con 50%; al parecer en este estado sí se detectó una política expresa de ampliar los márgenes de maniobra locales a partir de una concurrencia significativa, pero las presiones sobre la hacienda local se convertirán rápidamente en una limitación.

e) Es claro que si bien han sido insuficientes las transferencias de recursos del nivel federal al estatal, el nuevo federalismo genera una situación de oportunidades para gobiernos subnacionales que, de ser aprovechadas por éstos, modificará significativamente el escenario del sistema federal mexicano en el corto y mediano plazo. El estudio realizado muestra que los gobiernos estatales con mayor capacidad emprendedora y de propuesta serán los que más rápidamente capitalizarán las oportunidades.

Aunque hasta el momento se transfieren sólo funciones operativas, la realidad es que en los pequeños márgenes de apertura hay gobiernos estatales que podrán ampliar sus funciones ante una capacidad de propuesta y de proyectos innovadores que cambiará el sentido descentralizador de arriba hacia abajo —como hasta ahora se ha planteado— a un proceso de abajo hacia arriba. Se observa con claridad que el nuevo federalismo, pese a todas las insuficiencias, está abriendo la posibilidad a entidades federativas de reposicionarse en el escenario nacional a partir de sus capacidades de gestión de programas y políticas públicas, así como de generación de recursos propios para ampliar sus márgenes de acción y autonomía.

Los niveles de competencia entre estados se agudizarán en el corto plazo ante la necesidad de atraer inversión no sólo privada, sino también pública federal, por lo que, como en otros países, los diferenciales en las capacidades de gestión pública de cada entidad están pasando a ser una variable crucial en la competencia interregional. Es previsible que las propuestas innovadoras más importantes de gestión pública surgirán de los niveles subnacionales de gobierno.⁴⁸

f) Por último, cabe mencionar que si bien el diseño del proyecto del nuevo federalismo sólo prevé una participación de los niveles estatales en la fase de implementación de las políticas, se observa una ligera propensión en los estados a involucrarse en la fase de diseño de las políticas a partir de la incorporación de nuevos actores en su hechura en la escena local (padres de familia, empresarios, iglesia, en el sector educativo; usuarios, clínicas privadas, médicos, en el sector salud; comunidades y agrupaciones de la sociedad civil en el ramo 26). No se podría afirmar aún que el nuevo federalismo está democratizando los procesos de gestión de políticas públicas, pero sí se puede afirmar que se están generando reacomodos en los actores participantes, acceso de nuevos agentes y cambios en los arreglos institucionales de nivel estatal y municipal.

En este sentido, también serán los espacios locales con mayor capacidad de diseño institucional los que tendrán mayor posibilidad de influencia no sólo en la implementación sino también en el diseño y

⁴⁸ En diversos estudios sobre procesos innovadores de gestión gubernamental se observa una propensión a que éstos se generen en niveles subnacionales de gobierno. Véanse M. Crozier, *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres experiencias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992; M. Barzelay, *Breaking through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*, California, University of California Press, 1992; E. Cabrero, *La nueva gestión municipal en México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1995

orientación de políticas. Por su parte, *las secretarías federales coordinadoras de los sectores descentralizados deberán transitar de un esquema de control desde el centro a uno de regulación y canalización de las iniciativas estatales para mantener la capacidad de direccionamiento de las políticas*. De no hacerlo así, en el futuro inmediato el riesgo será que en la obsesión por mantener el control se pierda la capacidad de orientación de las políticas. En otras palabras, *se trata de ir transitando de un esquema rígido de ajustes de las entidades federativas hacia el centro, a un sistema basado en ajustes mutuos impuestos por las relaciones intergubernamentales que se van construyendo cotidianamente*.

Es indudable que la propuesta del nuevo federalismo mexicano deberá madurar en los próximos años, y será entonces cuando podrá evaluarse en toda su magnitud. Será en ese momento cuando se podrán ponderar sus alcances y sus limitaciones; sin embargo, parece necesario realizar ya algunos ajustes con el fin de poder profundizar el proceso. El estudio que aquí se ha presentado muestra la necesidad de llevar a cabo correcciones oportunas con el fin de no repetir la historia de políticas descentralizadoras poco exitosas que han caracterizado los procesos de reforma administrativa y del gobierno en México. Esperemos que finalmente la lección se haya aprendido y que en un futuro cercano, por la vía de la descentralización, se pueda finalmente fortalecer el pacto federal a partir de una nueva configuración en las relaciones intergubernamentales.

Referencias bibliográficas

- Alter, N. (1993), "Innovation et organisation, deux légitimités en concurrence", *Revue Française de Sociologie*, vol. 34.
- Arnaut, Alberto (1994), "La federalización de la educación básica y normal, 1978-1994", *Política y Gobierno*, vol.1, núm. 2, segundo semestre.
- (1992), *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*, Documento de trabajo, núm. 4, México, División de Estudios Políticos-CIDE.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1994), "Progreso económico y social en América Latina: descentralización fiscal", Washington, BID.
- Barzelay, M. (1992), *Breaking through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*, University of California Press.
- Bozeman, Barry (ed.) (1993), *Public Management. The State of Art*, San Francisco, California, Jossey Bass.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- (coord) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- (1993), "As organizações locais no Mexico: a força de tração á mudança", en T. Fisher, *Poder local en Brasil*, Brasil, Fundación Getulio Vargas.
- (1995), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- Cabrero, Enrique y David Arellano, (1993), "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas", *Gestión y Política Pública*, núm.1, México.
- Camacho Gómez, Juan Carlos (1995), *Financiamiento, descentralización y equidad en la educación* (en prensa), Secretaría de Educación de Guanajuato.
- Colegio Nacional de Economistas (1993), *México: desarrollo de recursos humanos y tecnología*, Colegio Nacional de Economistas, vol. 2.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1973), *Ley Federal de Educación*, México.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1993), *Ley General de Educación*, México.
- Congreso del Estado de Guanajuato (1996), *Ley de Educación Estatal*.
- Congreso del Estado de San Luis Potosí (1995), *Ley de Educación Estatal*.
- Consejo Estatal Técnico de la Educación (1996), *Plan Estratégico de Mediano Plazo, 1996-2000*, San Luis Potosí.
- Crozier, Michael (1992), *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres experiencias*, México, FCE.
- (1991), *Estado modesto, Estado moderno*, México, FCE.
- Damanpour, F. y W. Evan (1984), "Organizational Innovation and Performance: the Problem of Organizational Lag", *Administrative Science Quarterly*, núm. 29.
- Drazin, R. (1990), "Professional and Innovation", *Journal of Management Studies*, núm. 3.
- Flamand, L. (1997), *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, Documento de trabajo, núm. 55, México, DAP-CIDE.
- Frenk, Julio (1994), *Hacia la reforma del sistema de salud: una propuesta estratégica*, México, Funsalud.
- González Block, M. A. (1992), "La descentralización del sector salud en México. Alcances y limitaciones de los sistemas locales de salud", *Salud Pública de México*, núm. 34.
- Hoja electrónica de la Presidencia de la República, *Anexo de la reunión de trabajo: nuevo federalismo*, dirección: <http://www.presidencia.gob.mx/pub/publics/nvofed/anxssa.html>.
- Instituto de Educación de Aguascalientes (1996), *Programa Estatal de Educación, 1992-1998*, México.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1990), *XI Censo Nacional de Población y Vivienda*, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1996), *Cuaderno de Estadísticas de Educación*, núm. 2, México.
- MacDonald Charles y Peter Sollis (1994), *Final report. Mexico: fondos municipales de Solidaridad*, Banco Mundial (mimeografiado).
- Madrid, Miguel de la (1986), *La descentralización de los servicios de salud: el caso de México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Medel Cámara, B. y J. Domínguez (1995), "Descentralización fiscal versus crecimiento del sector público: comparación en algunos países de la OCDE", *Trimestre Fiscal*, año 16, núm. 50, México.
- Ornelas, Carlos (1995), *La descentralización de la educación, el federalismo difícil*, México, CIDE.
- "Palabras del Presidente de la República durante la firma de acuerdos y convenios para la descentralización de los servicios de salud", *El Nacional*, México, 21 de agosto de 1996.
- Pardo, María del Carmen (1998), *Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México*, El Colegio de México (en prensa).
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1987), *Acuerdo de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Estado de Aguascalientes para establecer las bases para el sistema de cuotas de recuperación*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1990), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1991), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1992), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1993), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1994), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1995), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1996), *Distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal 1996*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes, Aguascalientes, 11 de febrero.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1997), *Publicación de la fórmula, la metodología y la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal 1997*, Aguascalientes, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes, 14 de febrero.
- Poder Ejecutivo Federal (1984), *Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994*, México.

- Poder Ejecutivo Federal (1992), *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*.
- Poder Ejecutivo Federal (1992), *Convenios Derivados del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa*, México.
- Poder Ejecutivo Federal (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1990), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1991), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1992), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1993), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1994), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1995), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1996), *Distribución de los recursos del ramo XXVI, superación de la pobreza 1996, para los municipios de la entidad*, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, 9 de febrero.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1997), *Acuerdo gubernativo número 61, por virtud del cual, se establece la fórmula estatal para la distribución de los recursos del ramo XXVI*, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 14 de febrero.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1990), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1991), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1992), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1993), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1994), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1995), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1996), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo 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 de San Luis*

- Potosí, en el marco del convenio de Desarrollo Social suscrito por el gobierno del estado y la Secretaría de Desarrollo Social para el ejercicio fiscal de 1996, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 15 de febrero.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1997), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1997), *Acuerdo administrativo mediante el cual se determinan los montos y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal, para los municipios de San Luis Potosí, en el marco del convenio de Desarrollo Social que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del estado de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal de 1997*, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 15 de febrero.
- Santizo, C. (1997), *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, Documento de trabajo, núm. 56, México, DAP-CIDE.
- Secretaría de Desarrollo Social (1994), *Solidaridad, seis años de trabajo*, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (1996), *Manual Único de Operación 1996. Ramo XXVI Superación de la Pobreza*, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (1997), *Manual Único de Operación 1997. Ramo XXVI Superación de la Pobreza*, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (1996), *Acuerdo mediante el cual se determina la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026, Superación de la Pobreza, entre las entidades federativas para el ejercicio fiscal de 1996*, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero.
- Secretaría de Desarrollo Social (1997), *Acuerdo que tiene por objeto determinar fórmula y metodología para la distribución entre las entidades federativas, de las erogaciones federales previstas para el Fondo Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026, Superación de la Pobreza, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997, así como la asignación presupuestal resultante de la aplicación de dicha fórmula*, Diario Oficial de la Federación, México, 2 de enero.
- Secretaría de Educación Pública (1996), *Principales Indicadores Educativos por Nivel y Entidad Federativa*, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, México.
- Secretaría de Educación Pública (1993), *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio y Fin de Cursos, 1991/1992*, México.
- Secretaría de Educación Pública (1994), *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio y Fin de Cursos, 1992/1993*, México.
- Secretaría de Educación Pública (1995), *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio y Fin de Cursos, 1993/1994*, México.

- Secretaría de Educación Pública (1996), *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio y Fin de Cursos, 1994/1995*, México.
- Secretaría de Educación Pública (1995), *Compendio Estadístico por Entidad Federativa, 1993-1995*.
- Secretaría de Salud (1990), *Informe de labores*, México, 1989-1990.
- Secretaría de Salud (1991), *Informe de labores*, México, 1990-1991.
- Secretaría de Salud (1992), *Informe de labores*, México, 1991-1992.
- Secretaría de Salud (1993), *Informe de labores*, México, 1992-1993.
- Secretaría de Salud (1994), *Informe de labores*, México, 1993-1994.
- Secretaría de Salud y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud (1994), *Compilación de la Normatividad Laboral de la Secretaría de Salud 1994-1997*, México, SSA/SNTSSA.
- Secretaría de Salud (1995), *Acuerdo que establece la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud*, Diario Oficial de la Federación, México.
- "Será el Pronasol apartidista", *Reforma*, 16 de junio de 1995.
- Sistema Nacional de Salud (1995), *Boletín de Información Estadística 1992-1994*, México.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1994), *Primer Congreso Nacional de Educación*, Documento de trabajo, núm. 9, México, SNTE.
- Sobrino, J. y C. Garrocho (1995), *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México, El Colegio Mexiquense y Secretaría de Desarrollo Social.
- "Texto del Mensaje al H. Congreso de la Unión", *La Jornada*, México, 2 de septiembre de 1995.
- Vega, Alejandro (1998), *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector de desarrollo regional y lucha contra la pobreza*, Documento de trabajo, núm. 62, México, DAP-CIDE.
- Ward, Peter, V. Rodríguez y E. Cabrero, *Bringing the States Back in. New Federalism in Mexico* (en prensa).
- Zorrilla Fierro, Margarita et al. (1996), *La gestión pedagógica y la supervisión escolar en Aguascalientes*, Cuadernos de trabajo en educación, núm. 43, México, Gobierno del Estado de Aguascalientes.