

Finanzas públicas: la programación del gasto intergubernamental en México

Joel Mendoza Ruiz

Introducción

El objetivo del presente texto es analizar la programación del gasto coordinado en temas específicos como carreteras, educación, salud y asistencia social; mediante la revisión de los antecedentes de centralización-descentralización acontecidos en el siglo xx, así como las características y discrecionalidad permitida en los gastos de ayuda federal contemporáneos; para iniciar con la modelación de las relaciones intergubernamentales del sistema federal mexicano, y sistematizarlas como línea estratégica de generación y aplicación del conocimiento.

Sobre el anterior propósito, los temas y categorías de análisis fueron tomados del clásico *Para entender las relaciones intergubernamentales* de Deil S. Wright (1930-2009), cuya versión en español fue publicada en 1997 por el Fondo de Cultura Económica. La programación del gasto intergubernamental es el tercer tópico de estudio de ocho que integran el contenido del libro. En él se hace énfasis del papel histórico-tendencial desarrollado por los gobiernos nacionales y estatales, de la naturaleza y características de los gastos coordinados, así como de la discrecionalidad que permiten los distintos programas de inversión. Más que diferir de la publicación expuesta, la reproducción de temas y categorías de análisis parte de una comparativa implícita como metodología básica de estudio, principalmente en el campo de los sistemas federales. Como limitación importante, a diferencia de la obra de Wright, las tendencias de gasto no se basan en registros estadísticos históricos, las razones son: 1) La inexistencia de estadísticas oficiales estatales y municipales clasificadas por rubros de gasto correspondientes a la etapa temprana del siglo xx; 2) la confusión en las cifras totales del gasto federal a partir de los años setenta por la conformación de un amplio sector paraestatal y autónomo, así como de transferencias federales que acusan simultáneamente en el gasto federal y en el estatal; y 3) el registro de gastos del Distrito Federal como parte del gobierno nacional antes de 1997, por separado después de ese año, y en algunas estadísticas como parte del gasto de las entidades federativas.

En el contexto federal mexicano, el estudio de las competencias y la coordinación parte obligadamente de la valoración cualitativa del proceso de centralización o nacionalización posrevolucionaria. Para el caso, el Presidente de la República mexicana disfrutaba de las llamadas facultades metaconstitucionales, esto

es, normas no escritas del sistema político mexicano de la época. Su partido político de origen, perpetuado en el poder por varias décadas, se convirtió entonces en el principal mecanismo de negociación de intereses con entes políticamente subordinados: los gobiernos estatales y municipales. En lo formal, las decisiones centrales se oficializaban a través de instrumentos como los convenios de coordinación y las intervenciones estratégicas de organismos especializados federales.

La posterior descentralización de la vida nacional, pluralización política y la discrecionalidad consecuente del gasto coordinado vigente han quedado organizadas en tres tipologías de inversión: *a)* los fondos de aportaciones fundados en la Ley de Coordinación Fiscal, que en teoría son gasto descentralizado para decisiones estatales y municipales en el marco del federalismo, tienen su origen en los convenios de descentralización de gasto iniciados en la década de los setenta; *b)* el gasto sectorial descentralizado, que son decisiones sectoriales en función de la estrategia federal de desarrollo, para su implementación desconcentrada a través de convenios específicos con gobiernos estatales y municipales, comparte el origen enunciado en el inciso anterior; y *c)* el gasto federal reasignado, constituido por decisiones estatales con financiamiento federal negociado directamente por los gobernadores ante la Cámara de Diputados durante la elaboración del presupuesto federal de egresos, es una práctica vigente desde 2003 debido a la influencia de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). En lo general, las fuentes federales son vastas con respecto a las escasas partidas estatales y municipales, la proporción entre usos estratégicos y fondos es asimétrica, los fondos generalmente mezclan aplicaciones.

Este texto está organizado en nueve apartados además de la presente *Introducción*. El breve marco conceptual está contenido en el siguiente subtítulo, *Contenido de Deil S. Wright sobre la programación del gasto coordinado*. La valoración cualitativa del proceso de centralización posrevolucionaria, en función de los temas seleccionados, ocupa las siguientes cuatro secciones: 1) *Construcción de carreteras: la coordinación en el pasado y el presente*, 2) *La política nacional de educación básica y su posterior desconcentración*, 3) *La imperecedera coordinación en la salud pública*, y 4) *Asistencia social: beneficencia pública, nacionalización e hiper-coordinación*. La descentralización, características político-administrativas y discrecionalidad del gasto coordinado vigente se abordan en los tres apartados continuos: *a)* *Los fondos de aportaciones fundados en la Ley de Coordinación Fiscal*, *b)* *El gasto sectorial descentralizado*, y *c)* *El gasto federal reasignado*. Al cierre del presente se encuentran las *Conclusiones*.

Contenido de Deil S. Wright sobre la programación del gasto coordinado

El estudio de la programación del gasto intergubernamental en Estados Unidos ha manejado tres aspectos: *a)* el papel que han tenido los órdenes de gobierno en la prestación de servicios públicos medido por la tendencia de los gastos, *b)* la naturaleza y propensión contemporánea de los gastos de ayuda federal, y *c)* el ejercicio de discrecionalidad en la asignación y

uso de ayuda federal. Sobre el primer aspecto destacaron las tendencias de gasto, competencias gubernamentales y cooperación intergubernamental en áreas como carreteras, salud, educación y bienestar. En unos rubros, persistieron resultados distintivos por la constancia histórica, en otros servicios, contrastaron considerablemente cambios significativos de la distribución competencial (Wright, 1997: 350).

Sobre la naturaleza y tendencias contemporáneas del gasto coordinado, ha resultado interesante ubicar los orígenes de los programas en etapas paradigmáticas de la vida nacional americana, seguidos de incrementos sostenidos de ayuda federal y decrementos contemporáneos, o viceversa. Sobre el ejercicio de discrecionalidad en los programas de gasto, la asignación ha contado con una gama de opciones que ha permitido la discrecionalidad fiscal de los beneficiarios, lo cual a su vez ha impulsado la reorganización de las relaciones intergubernamentales. Por su parte, la discrecionalidad de los diseñadores nacionales de programas de ayuda federal ha resultado del estudio de la interrelación entre la política nacional, invariablemente ligada a las transferencias, con las necesidades de gasto de los gobiernos locales (Wright, 1997: 350-351).

Construcción de carreteras: la coordinación en el pasado y el presente

La construcción de carreteras en México ha contado con dos modelos de coordinación intergubernamental, el primero fue generalizado durante la etapa posrevolucionaria, el segundo ha previsto recientemente ejecuciones muy puntuales. Entre ambos, existió una larga etapa de ajuste mutuo, entendido como la adopción de decisiones gubernamentales independientes como respuesta o anticipación a las estrategias de otros gobiernos, a manera de juego *no cooperativo* (Scharpf, 2005: 180).

Como antecedentes, los primeros años de la vida nacional no registraron acciones gubernamentales sobre caminos. Los cambios constantes de régimen político nacional, aparejado a la inconsistencia de los gobiernos estatales, ocasionaron que se prorrogara el uso del sistema de caminos reales y de herradura heredado de la época colonial española. Entre ellos destacó, además del camino que unía la Ciudad de México con el Puerto de Veracruz, la ruta México-Durango-Santa Fe, conocida como *Camino Real de Tierra Adentro*. El gobierno federal asignó presupuesto en 1858 y 1891 para la construcción, reconstrucción y mantenimiento de caminos, aunque el énfasis sectorial de esa época fue la construcción de vías férreas concesionadas y subsidiadas (Congreso Mundial de Carreteras, 1964: 10).

En 1925, con la creación de la Comisión Nacional de Caminos, el gobierno federal revolucionario promovió a gran escala la construcción de la red carretera nacional, para lo cual dispuso de un impuesto a las gasolinas (Congreso Mundial de Carreteras, 1964: 10-11). En la siguiente década, con objeto de inducir un régimen de cooperación nacional-estatal, el mismo gobierno federal fundó Juntas Locales de Caminos (JLC) para cada entidad

federativa. Este esquema administrativo coordinado fue la base que activó, con inicios y proporciones diferidas, la intervención estratégica de los gobiernos estatales en materia de carreteras.

A manera de ejemplo, el Gobierno del Estado de Nuevo León, casi en paralelo al gobierno nacional, fundó en 1927 la Comisión de Caminos del Estado y se sumó al proyecto carretero interestatal México-Laredo (federal 85), mediante el inicio del tramo Monterrey-Laredo (FENL, 2005: 190). En 1937 la referida comisión estatal se convirtió en la Junta Local de Caminos del Estado de Nuevo León. Este nuevo organismo continuó con las obras carreteras Matamoros-Mazatlán (federal 40) y Linares-Matehuala (federal 58 y estatal 61. FENL, 2005: 214). Durante el periodo 1939-1943 fueron terminados los tramos Monterrey-Reynosa (federal 40), Monterrey-Salinas Victoria (estatal 1), el ramal a Santa Rosa sobre el camino Monterrey-Laredo (hoy estatal 910) y el puente sobre el camino Monterrey-Mina (federal 53. FENL, 2005: 223). En 1961 se concluyó el tramo Linares-Galeana del *Camino del Sur* (federal 58), así como los ramales hacia Mier y Noriega, Zaragoza y Doctor Arroyo (estatal 61). Otros caminos construidos en esa época fueron Monterrey-Frontera de Roma (federal 54), China-General Terán (estatal 35), Cadereyta-Allende (federal 9) y el camino vecinal Hidalgo-Mina como tramo intermedio de la carretera a Monclova (federal 53. FENL, 2005: 257). Para la etapa 1961-1967 fueron logrados los tramos Monterrey-Colombia (estatal 1), Agualeguas-Parás-Sabinas (federal 2) y el libramiento sur de Monterrey (FENL, 2005: 277).

En otros casos, como el del Gobierno del Estado de México, el inicio de acciones carreteras fue rezagado y la participación en menor escala. Se entiende que los requerimientos de la entidad federativa fueron menores debido a que aprovechó la infraestructura que generaba la Ciudad de México como capital del país. La Junta Local de Caminos del Estado de México se erigió en 1933 (JCEM, 2011: 3). En el periodo 1942-1945 se construyeron 385 kilómetros de caminos destacando la carretera Toluca-Querétaro (federal 55. Fundación Colosio, 1998^a: 11-12). Durante la etapa 1945-1951 se amplió la obra carretera a todo el estado en distintos tipos de trabajos: terracerías, revestimientos, reparaciones y pavimentaciones (Fundación Colosio, 1998^b: 11). En el sexenio 1951-1957 se focalizó la construcción de caminos en el sur del estado, alcanzando metas por 375 kilómetros (Fundación Colosio, 1998^c: 11).

En 1955 el gobierno nacional mexicano publicó especificaciones de calidad para la construcción de carreteras (Castelazo, 2011^a: 428). Un año más tarde, según cifras oficiales, la producción coordinada de carreteras había alcanzado metas por 34 mil 500 kilómetros de caminos federales, estatales y vecinales, así como 90 mil kilómetros de brechas (Castelazo, 2011^a: 436). No obstante, desde inicios de la década de los cincuenta el incremento de vehículos de combustión interna había comenzado a saturar el sistema carretero nacional. Se hizo entonces necesario generar nuevas opciones de financiamiento para ampliar la infraestructura carretera. La solución inmediata fue la construcción de caminos de cuota alternativos, llevada a la

práctica por empresas de participación estatal. Los primeros caminos de cuota fueron Amacuzac-Iguala (federal 95) y México-Cuernavaca (federal 95-D, Congreso Mundial de Carreteras, 1964: 24).

En 1958 fue creado el organismo descentralizado Caminos Federales de Ingresos, cuyo objetivo fue reinvertir las cuotas de los caminos en la construcción y conservación carretera a través de la Secretaría de Obras Públicas (SOP), evitando así el lucro en el sector. Para 1963 el organismo descentralizado fue dotado de servicios adicionales y patrimonio propio, como la construcción de puentes, así como la operación de plantas de asfalto y transbordadores fluviales, por lo que su nombre se había modificado: Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE. Congreso Mundial de Carreteras, 1964: 24-25). A finales de la década de los cincuenta el gobierno nacional había iniciado la construcción de las autopistas de cuota México-Querétaro (57) y México-Puebla (150D), de tal manera que para esa época coexistían dos mecanismos de producción carretera: el de cooperación nacional-estatal y el federal de cuota.

Durante la década de los ochenta, en el marco de la descentralización de la vida nacional, el gobierno federal transfirió a los gobiernos estatales todas las funciones de las Juntas Locales de Caminos. La transferencia comprendió también la asignación de los bienes federales que ese organismo venía utilizando en el desempeño de sus funciones. De este modo, la Federación se despojó de infraestructuras no sustentables en su mantenimiento y conservación, transfiriéndole nuevas responsabilidades de gasto a las entidades federativas. A su vez, a finales de los noventa, algunos estados transfirieron a sus municipios la administración de varios caminos, principalmente de aquellos que quedaron inmersos en la mancha urbana. Con las acciones de descentralización aludidas se finiquitó el régimen cooperativo basado en las Juntas Locales de Caminos, para pasar a un esquema de facultades exclusivas en cada orden gubernamental. En tales condiciones, los gobiernos estatales empezaron a reproducir la construcción de carreteras de cuota. La obra civil de la primera autopista estatal de cuota del país dio inicio en 1987, se trató del tramo Monterrey-Cadereyta, el cual inició el sistema de caminos de Nuevo León para 1988 (40. FENL, 2005: 357). En la actualidad, el Gobierno del Estado de Nuevo León opera también mediante el sistema de cuotas el periférico del área metropolitana de Monterrey (NL 1610D).

Durante el sexenio 1988-1994, las nuevas acciones federales previstas en materia de carreteras de cuotas evolucionaron hacia la concesión privada de autopistas. El argumento fue que se elevaría la eficiencia de las entidades desincorporadas, se impulsaría la baja de precios al consumidor, se fomentaría la competencia y se acabaría con la corrupción del sector. Bajo este nuevo esquema, en 1993 fueron inauguradas las autopistas Cuernavaca-Acapulco (95D, llamada Del Sol), Mérida-Cancún (180D), Guadalajara-La Barca (15D) y Guadalajara-Lagos de Moreno (80D. Castelazo, 2011^b: 400). En 1994 se alcanzaron metas por 6 mil 294 kilómetros de nuevas autopistas (Castelazo, 2011^b: 427). No obstante, los proyectos ejecutados bajo este esquema fueron afectados por

incrementos en los costos de construcción que se combinaron con la sobreestimación del aforo vehicular, arrojando como consecuencia problemas en la operación, mantenimiento y amortización de créditos. Ante tales dificultades, el 27 de agosto de 1997 se decretó el fomento de las vías concesionadas mediante pagarés de indemnización de carreteras (PICs), y se ordenó que el fideicomiso de apoyo para el rescate de autopistas concesionadas tomara la deuda de los concesionarios, todo esto representó el fracaso del esquema.

Pese a lo anterior, en la etapa reciente los gobiernos estatales han reproducido la concesión privada de autopistas. Un caso importante lo ha generado el Gobierno del Estado de México, que cuenta con 393 kilómetros de autopistas concesionadas: Toluca-Atlacomulco (55D), La Venta-Chamapa (57D), Peñón-Texcoco (136D), Tenango del Valle-Ixtapan de la Sal (55D), Circuito Exterior Mexiquense Bicentenario (57D), Libramiento Ruta de la Independencia Bicentenario (6D), Viaducto Elevado Bicentenario tramo Cuatro Caminos-Tepalcapa (57D), Toluca-Zitácuaro Ruta de los Insurgentes y su Ramal a Valle de Bravo (7D y 1), Naucalpan-Ecatepec Bicentenario tramo Puente de Vigas-autopista México-Pachuca (S/N), y Lerma-Tres Marías tramo Lerma-Tenango del Valle (primera etapa. S/N. SAASCAEM, 2015).

A partir de 2004 se ha evidenciado la reimplantación del régimen de cooperación nacional-estatal en la construcción de carreteras. A diferencia de la coordinación iniciada en los treinta, para esta nueva etapa no se han incorporado órganos de gestión intergubernamental, el nuevo énfasis es el financiamiento de proyectos específicos. El gasto federal reasignado, descrito con mayor amplitud en uno de los apartados siguientes, ha contado con dos líneas estratégicas que implementan directamente los gobiernos estatales: la modernización de carreteras así como la construcción de caminos rurales y carreteras alimentadoras. Un caso distinto de financiamiento fue la construcción de la autopista Durango-Mazatlán (40D). Esa obra proyectó la consolidación del plan de corredores carreteros transversales del país, aunque para ello se debía diseñar una solución técnica con longitud de 230 kilómetros, 12 metros de ancho de corona, 61 túneles y 115 puentes. Entre estos últimos, el Puente Baluarte debía desarrollar mil 124 metros de longitud y 402.6 metros de profundidad de barranca (SCT, 2012: 7). Originalmente se dispuso del Fideicomiso Durango-Mazatlán 80496 (FIDUMA), constituido el 20 de julio de 2006 por los gobiernos estatales de Durango y de Sinaloa (SCT, 2012: 10). Más adelante, el Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), decretado el 7 de febrero de 2008, fungió como coordinador de la administración pública federal para la inversión de la infraestructura de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turística (SCT, 2012: 11). La dependencia ejecutora fue la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), a través de los Centros SCT de Durango y Sinaloa.

En el año 2013 el inventario general de carreteras fue del siguiente orden: 40 mil 812 kilómetros de carreteras federales libres (11 por ciento), 3 mil 864 kilómetros a cargo de CAPUFE (1 por ciento), 5 mil 310 kilómetros de autopistas concesionadas y estatales de cuota (1 por ciento), 85 mil 076

kilómetros de alimentadoras estatales (22 por ciento), 169 mil 311 kilómetros de caminos rurales (45 por ciento) y 74 mil 550 kilómetros de brechas mejoradas (20 por ciento. Datos Abiertos, 2013).

En resumen, la construcción de carreteras en México ha contado con dos etapas de cooperación nacional-estatal. La primera de ellas estuvo vigente de los años treinta a los ochenta, se basó en el desempeño de órganos intergubernamentales denominados Juntas Locales de Caminos. Se fundó una junta para cada entidad federativa, las cuales tuvieron un desempeño diferenciado en función de las condiciones geográficas y políticas estatales. La segunda etapa se está desarrollando en la actualidad, a partir de 2004. Se basa en el financiamiento de proyectos específicos como la modernización de carreteras, la construcción de caminos rurales y carreteras alimentadoras, así como el financiamiento de obras asociadas a planes maestros y requerimientos técnicos extraordinarios. En las dos primeras tipologías los gobiernos estatales ejecutan las obras aprovechando los recursos del gasto federal reasignado. En el último tipo de trabajos el gobierno federal es el implementador directo mediante la aplicación de recursos de fideicomisos determinados. En paralelo a las dos etapas de cooperación nacional-estatal, han coexistido otros cuatro esquemas no cooperativos o de ajuste mutuo: *a*) federal de cuota (1958), *b*) estatal de cuota (1987), *c*) federal concesionado (1993), y *d*) estatal concesionado (1993).

La política nacional de educación básica y su posterior desconcentración

La política de educación básica se centralizó entre 1921 y 1992, para iniciar su proceso de descentralización a partir de este último año. En la etapa previa, las primeras decisiones educativas conjuntas del sistema federal mexicano se dieron durante los congresos nacionales de instrucción pública, el primero celebrado entre 1889 y 1890 y el segundo entre 1890 y 1891. En ambos casos, la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública convocó a los gobiernos estatales para que designaran representantes que, durante el desarrollo de los eventos, resolvieran un cuestionario de 60 preguntas clasificadas en 19 incisos. El primer congreso determinó la conformación de un sistema nacional de educación popular basado en principios de uniformidad, obligatoriedad, gratuidad y laicidad. Con especial atención en los contenidos temáticos, el primer congreso determinó: 1) el programa de escuela primaria elemental en cuatro años, para alumnos entre los 6 y 12 años de edad; 2) un énfasis en la instalación y normalización de escuelas rurales; 3) el programa de escuela de párvulos, para niños entre cuatro y seis años; 4) el programa de escuela de adultos, en dos o cuatro grados, para aquellos que no hubieran podido instruirse en la edad escolar; 5) el programa de educación primaria superior, estructurada en dos años, obligatoria para aspirantes a ingresar a la escuela preparatoria o profesional; 6) una amplia normatividad sobre terrenos e instalaciones físicas de las escuelas; 7) las retribuciones e incentivos para el trabajo de los profesores; y 8) las sanciones para aquellos ciudadanos que incumplieran con el carácter obligatorio de la educación elemental (1° CNIB, 1890: 563-579).

En el segundo congreso se abordaron asuntos específicos no acordados durante el primer congreso: *a*) la normalización del contenido de los libros de texto y útiles escolares del programa de educación primaria elemental; *b*) la organización, el modo y el método de enseñanza de la educación primaria elemental y de la primaria superior; *c*) la procuración, las funciones, las asignaturas y las prácticas de las escuelas normales estatales, cuyo programa podría desarrollarse entre 3 y 6 años según el sexo y la especialidad optada por los sustentantes; *d*) la procuración, las funciones y las asignaturas de las escuelas preparatorias, cuyo programa fue previsto en 6 años para alumnos con edad mínima de 12 años; y *e*) la procuración, las funciones y las asignaturas de las escuelas especiales, para alumnos con preparatoria concluida (2º CNIP, 1891: 20-47).

Como resultado de los congresos nacionales de instrucción pública, hacia finales del siglo XIX e inicios del XX los gobiernos estatales dieron auge a la educación pública. En el caso del Gobierno del Estado de México, a manera de ejemplo, en 1890 se estableció por ley la educación primaria obligatoria, laica y gratuita. Se crearon comisiones para difundir los planes pedagógicos (Baranda *et al.* 1987: 249). Durante el periodo administrativo 1889-1904 se abrieron escuelas en toda la entidad con énfasis en las zonas rurales (García, 1999: 180-181). Se decretó un impuesto de educación pública, cuyas contribuciones se concentraron en la Tesorería General del Estado, lo que permitió aumentar el sueldo a algunos maestros que percibían salarios muy bajos. Se encomendó la elaboración de textos expresamente para las escuelas públicas. Se reestructuró la instrucción primaria en seis zonas escolares, con sus respectivos inspectores. Se dividieron los establecimientos en escuelas de párvulos, primarias y de adultos. Se instituyó la Escuela Normal para Profesoras y de Artes y Oficios, la de varones ya existía desde 1882 (Baranda *et al.* 1987: 249). Para 1904 las acciones se concentraron en las grandes ciudades en detrimento de las zonas rurales (García, 1999: 185).

En el estado de Nuevo León, como segundo ejemplo, la educación ya era laica, gratuita y obligatoria desde 1870, por lo que los poderes estatales expedieron decretos específicos tendientes a normalizar la educación según los preceptos de los congresos nacionales de instrucción pública. Se intentó uniformar los libros de texto en todas las escuelas mediante listas de obras preseleccionadas difundidas a nivel municipal. Se creó la inspección general, organizada en cuatro zonas escolares. En 1896 se ampliaron y mejoraron las escuelas normales para varones y para señoritas. También se asignaron becas para que maestros estudiaran en la capital del país y en Estados Unidos, a efecto de mejorar la calidad de la educación en el estado (FENL, 2005: 144-145).

El proceso de la Revolución Mexicana trajo cambios importantes para la distribución federal de competencias educativas. En 1917 se reafirmó en el texto de la nueva Carta Magna la función monopólica del Estado sobre la educación primaria gratuita, y se prohibió concretamente que los clérigos dirigieran escuelas básicas (Riding, 1985: 279). A partir de la fundación

de la Secretaría de Educación Pública (SEP), acontecida el 3 de octubre de 1921, el gobierno nacional centró sus esfuerzos en la creación de un conjunto de escuelas rurales en paralelo a los sistemas estatales conformados hacia finales del siglo XIX. En 1925 el gobierno nacional anunció el plan de aumentar las escuelas rurales hasta el número de 3 mil para el año de 1926 (Castelazo, 2011^a: 99). Durante el año anterior las escuelas rurales se habían incrementado a razón de 962 unidades y los maestros en mil 214 elementos (Castelazo, 2011^a: 99). En 1928 existía en la SEP un Departamento de Escuelas Rurales que administraba 19 escuelas primarias ubicadas en las capitales de los estados, así como 302 planteles urbanos en poblaciones de menor jerarquía (Castelazo, 2011^a: 161).

Otras acciones reflejaban el apremio de las necesidades educativas. Circuitos Rurales era un programa mediante el cual un maestro realizaba continuas visitas para organizar, vigilar y dirigir escuelas circulantes sostenidas por las propias comunidades. Misiones era un esquema de capacitación para maestros implementado mediante cursos breves sobre las más importantes orientaciones de la enseñanza (Castelazo, 2011^a: 183). La estructura de escuelas rurales federales evolucionó más eficientemente que las infraestructuras estatales, constituyéndose como la parte preponderante del sistema (Aguilar, 1996: 141). Como factor catalizador, debido a la precariedad de las finanzas estatales, algunos gobernadores suscribieron con el gobierno nacional convenios mediante los cuales compartieron las funciones de construir y administrar escuelas elementales en general, ya no sólo las rurales. Con ello inició el proceso de centralización administrativa del sector educativo.

El otro componente de la estructura educativa primaria, los recursos humanos, fue cimentado durante el periodo 1936-1940. La solución al problema de cobertura del sistema escolar fue la formación masiva de maestros rurales a quienes, una vez graduados, se les asignó un doble propósito: *enseñaría a leer y a escribir, además de mostrar las soluciones políticas a los problemas* (Córdova, 1974: 4). Se consideró que el maestro estaba vinculado a la gente de la comunidad, *que le era familiar*, por lo que tenía la ventajosa posición de comprender sus problemas y necesidades (Córdova, 1974: 12). Los maestros rurales eran formados en los Centros de Educación Indígena y en las Escuelas Regionales Campesinas, a finales de 1935 existían 27 establecimientos de estos tipos (Castelazo, 2011^a: 299). Sobre esa base, hacia 1940 se duplicó el número de escuelas rurales (González, 2002: 329). Otro aspecto surgido en esa época fue la elaboración y distribución de libros de texto gratuitos.

En 1944 el gobierno nacional, a través de la especialización financiera y técnica, adquirió la supremacía en la construcción de escuelas al fundar el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE). De manera complementaria, en 1953 se sugirió a las entidades federativas la organización de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material para que los ciudadanos coadyuvaran con las autoridades en la construcción de obras sociales, entre ellas escuelas federales (Castelazo, 2011^a:

409). En 1959 la distribución de libros se consolidó con la fundación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG). Como balance del proceso de centralización expuesto, en 1977 se administraban desde la Ciudad de México cerca de 50 mil planteles y más de 300 mil maestros que atendían a 11 millones de educandos (Aguilar, 1996: 141).

El proceso de desconcentración administrativa inició durante el sexenio 1976-1982, mediante la creación de 31 delegaciones de la SEP en las entidades federativas, aunque a cambio de esa desconcentración territorial se produjo una centralización de funciones normativas y de decisión. Fue hasta 1992 que inició un proceso de transferencia de los activos educativos federales a los gobiernos estatales: la infraestructura, los recursos humanos de carácter técnico y administrativo, así como los recursos financieros. El instrumento fue el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que fue firmado ese año por la SEP, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobiernos estatales. La descentralización educativa presentó un rezago respecto a otros procesos similares de la década de los ochenta, la razón fue la renuencia del SNTE por la eventual fragmentación de su estructura nacional. En 1993 la implementación del ANMEB se basó en la reorganización competencial de las dependencias federales y estatales involucradas para ejercer atribuciones concurrentes, lo cual originó la reforma al artículo 3° constitucional y la promulgación de la Ley General de Educación (Aguilar, 1996: 142-143). El proceso de desconcentración saturó a los gobiernos estatales por la necesidad de unificar la administración de los dos sistemas, el federalizado y el estatal, cosa que algunos estados hasta la fecha no han podido resolver.

A manera de recapitulación, en materia de educación básica existió a finales del siglo XIX una etapa de relativa autonomía operativa estatal, cuyos valores y estrategias habían sido armonizados en los dos congresos nacionales de instrucción pública, celebrados entre 1889 y 1891. La política de educación básica se centralizó entre 1921 y 1992, los instrumentos fueron: 1) la construcción de escuelas primarias rurales por parte del gobierno nacional para conformar un sistema paralelo al estatal a partir de 1921, cuya producción se aceleró en los treinta gracias a la formación masiva de maestros rurales; 2) la celebración de convenios mediante los cuales, por la precariedad de las finanzas estatales, algunos gobernadores compartieron con el gobierno federal la construcción de escuelas en general, ya no sólo las rurales; 3) la especialización financiera y técnica en la construcción de escuelas que permitió el CAPFCE a partir de 1944; 4) el estímulo de la participación ciudadana en la construcción de escuelas federales a través de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material desde 1953; y 5) la distribución masiva de libros de texto gratuitos por parte de la CONALITEG a raíz de su fundación en 1959. En 1992 inició un proceso de descentralización de activos federales de la educación: la infraestructura, los recursos humanos y el financiamiento. En muchos casos, la descentralización todavía no ha sido asimilada plenamente por los gobiernos estatales.

La imprevista coordinación en la salud pública

A lo largo del siglo XIX y la etapa armada de la Revolución mexicana, los servicios de salud fueron prestados por la Iglesia católica y un reducido grupo de filántropos, por lo que las primeras acciones federales de salud pública, de carácter preparatorio, se registraron hasta la década de los veinte. En 1921 se fundó el Servicio de Higiene Escolar, dependiente del Departamento de Salubridad Pública (Castelazo, 2011^a: 37). En 1922 personal facultativo estudió ministerios y departamentos de salubridad de otros países, otro grupo realizó estudios universitarios en el extranjero (Castelazo, 2011^a: 50). Ese mismo año se fundaron cursos de sanidad, higiene y bacteriología al interior del país (Castelazo, 2011^a: 55), para 1925 tales cursos dieron origen a la Escuela de Salubridad General (Castelazo, 2011^a: 113). En 1923 se establecieron delegaciones sanitarias en puertos y fronteras, así como en 19 capitales estatales (Castelazo, 2011^a: 59). En 1927 las delegaciones se extendieron a todos los estados para sumar un total de 74 oficinas (Castelazo, 2011^a: 130). En el ambiente de las entidades federativas, los grupos de beneficencia pública estatal habían fundado hospitales civiles.

La primera acción intergubernamental en materia de salud pública se registró en 1927. El Departamento de Salubridad sugirió a los gobiernos estatales la creación de unidades sanitarias en cada uno de sus municipios, por lo que fueron inauguradas aproximadamente mil unidades sanitarias apoyadas por un ejército de enfermeras visitadoras voluntarias (Castelazo, 2011^a: 131). Hacia 1934, como acción intergubernamental subsecuente, fueron celebrados convenios de coordinación entre los servicios sanitarios de la Federación y de los estados, dando lugar a los servicios sanitarios coordinados, posteriormente denominados servicios sanitarios de salud (FENL, 2005: 211). Durante el sexenio 1934-1940, a través de la Secretaría de Asistencia Pública y del Departamento de Higiene Social y Medicina Ejidal, el gobierno federal inició la implementación de programas de salud y la ampliación constante de su cobertura (Sánchez, 2006: 60-63). En 1944 la dependencia cabeza de sector pasó a llamarse Secretaría de Salubridad y Asistencia (INP, 2013: 6). En 1946, las labores de salud pública estaban a cargo de mil 324 establecimientos y servicios, funcionando 890 bajo el sistema de coordinación con los estados y territorios (Castelazo, 2011^a: 376). En 1956 se instalaron 113 centros materno-infantiles. En tres estados funcionaban proyectos pilotos de saneamiento ambiental, educación higiénica, materno-infantil, bioestadística e ingeniería sanitaria. Se crearon seis distritos sanitarios con presupuesto de 3 millones de pesos (Castelazo, 2011^a: 436).

La atención de la salud infantil contó con la erección del Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez en 1968 (IMAN), el cual inauguró en 1970 el Hospital Infantil del IMAN y más adelante se transformó en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). En 1971 fue instalado el Consejo de Salubridad General, órgano clave en la formulación de la política nacional de salud y acciones coordinadas derivadas (Castelazo, 2011^a: 533). En 1977 se destinaron recursos para un programa de atención a

zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR), una de las aplicaciones sectoriales denominada IMSS-COPLAMAR se orientó al establecimiento de servicios de salud en el medio rural (Riding, 1985: 267). En 1980 se construyeron mil 215 unidades médicas rurales IMSS-COPLAMAR y 41 clínicas-hospital de campo (Castelazo, 2011^b: 89). En 1981 se construyeron 918 nuevas unidades médicas rurales IMSS-COPLAMAR y 30 clínicas-hospital de campo (Castelazo, 2011^b: 111).

En la década de los ochenta, de manera análoga a lo que sucedió en el sector educativo, la reforma al artículo 4º constitucional (1982) y la promulgación de la Ley General de Salud (1984) permitió reformular las atribuciones concurrentes Federación-estados. A partir de mayo de 1985 y hasta diciembre de 1987, dio inicio un primer proceso de desconcentración de los servicios de salud de la población abierta, esto es, aquella población que carece de seguridad social y que no puede pagar atención privada. Se suscribieron convenios con catorce entidades federativas para que éstas asumieran la operación de algunos hospitales y unidades médicas de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), el programa de solidaridad social por cooperación comunitaria del IMSS, y el programa IMSS-COPLAMAR (Aguilar, 1996: 143-144). Durante el mismo periodo, con la promulgación de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (1986), se pudieron transferir todas las funciones asistenciales de la SSA a los sistemas DIF estatales (Rodríguez, 1999: 152). En 1996 un segundo proceso de desconcentración de los servicios de salud, que incluyó a todas las entidades federativas, se basó en la transferencia de trabajadores de la SSA a organismos descentralizados estatales. En forma previa, la adecuación normativa permitió mayor claridad en la división de funciones y concurrencias entre los niveles de gobierno, asimismo, incrementó la autonomía estatal en el manejo de los recursos federales transferidos (Merino, 2002: 6-7).

En síntesis, después de ciertas acciones de capacitación de personal, en 1927 se instalaron delegaciones de inspección sanitaria como antecedente del sistema federal de salud pública. A partir de este momento, la conformación de una política de salud permanentemente coordinada se ha valido de la evolución de las delegaciones referidas, así como de la creación de infraestructura y programas de salud. En los años treinta, las delegaciones sanitarias absorbieron algunos servicios estatales de salubridad para conformar los servicios sanitarios coordinados, que después fueron denominados servicios sanitarios de salud y en 1956 se organizaron en distritos federales. La infraestructura evolucionó de unidades sanitarias municipales atendidas por sistema de visitas en 1927, hasta la construcción de hospitales, clínicas y unidades médicas federales en los setenta. Por su parte, los programas de salud iniciaron su aplicación en 1934, quedando bajo las decisiones del Consejo de Salubridad General en 1971. Si bien a partir de 1985 se desarrollaron dos procesos de descentralización de los servicios federales de salud, basados en la transferencia de infraestructura, personal y financiamiento, la ley de la materia mantiene la concurrencia política.

Asistencia social: beneficencia pública, nacionalización e hiper-coordinación

En forma análoga a lo que sucedió con los servicios de salud, la Iglesia católica y las agrupaciones de beneficencia pública fueron las encargadas de distribuir apoyos caritativos durante el siglo XIX y la etapa revolucionaria. Todavía entre 1921 y 1922 las principales acciones asistenciales del gobierno nacional fueron conceder personalidad jurídica a las fundaciones de beneficencia pública (Castelazo, 2011^a: 26 y 40). Más aún, la distribución de asistencia apoyada en las fundaciones de beneficencia pública continuó efectuándose hasta la década de los sesenta, y en casos puntuales, como el Programa de Coinversión Social y las Juntas Estatales de Asistencia Privada, hasta nuestros días.

En 1929 se adaptó en México el Programa Gota de Leche, un esquema internacional basado en el subsidio gubernamental a la distribución de leche y desayunos infantiles. En 1947 fueron constituidos fondos para la protección infantil en todo el país, aplicables en guarderías y alimentación para niñas y niños (FENL, 2005: 236). En 1953 inició el Programa de Bienestar Social Rural con cuatro centros para 16 mil 835 personas (Castelazo, 2011^a: 447), tres años más tarde inició el Programa de Bienestar Social Urbano con 12 centros ubicados en colonias proletarias del Distrito Federal que distribuían 240 mil raciones alimenticias (Castelazo, 2011^a: 436). En 1959 existían 58 Casas de la Asegurada y 134 clubes, a los que concurrían 44 mil esposas, madres e hijas de trabajadores a gestionar beneficios (Castelazo, 2011^a: 436). En 1961, la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, apoyada por la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, se transformó en el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), una organización antecedente del DIF nacional que asumió la distribución nutricional infantil (AIU, 2015: 2).

También hasta la década de los sesenta, las acciones directas del gobierno nacional no hicieron énfasis en los subsidios individuales, sino en la organización de la producción y consumo masivo de los principales satisfactores sociales. Tal fue el caso del crédito agrícola, disponible a partir del periodo 1934-1940. En materia de abasto alimentario, en 1962 se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) para operar directamente la distribución comercial de los productos de la canasta básica (Sánchez, 2006: 60-63). Sobre el crédito para la vivienda, éste fue dispuesto a partir de 1925 para diferentes grupos de trabajadores. En 1947 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A. (BANOBRA) desarrolló programas de construcción tendientes a especializar una oferta a través del Fondo de Casas Baratas, que en 1949 pasó a llamarse Fondo de Habitaciones Populares. Sin embargo, fue hasta 1981 que se creó el fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAHPO), con objeto de atender a la población no asalariada de bajos ingresos mediante la autogestión de vivienda progresiva en lotes con servicios (Jiménez, 1998: 54). En 1961 fue constituido un fideicomiso en el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, destinado al fortalecimiento de las artesanías (Castelazo, 2011^a: 458).

Durante la década de los setenta, el gobierno federal inició la operación de programas con mayor contenido asistencial. El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), fomentó el arraigo de las personas a sus orígenes rurales. El Programa de Atención a Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), coordinado entre la SEP y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), aplicó en aspectos de nutrición, infraestructura rural y urbana, así como apoyos a la producción campesina. El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) ofreció 20 proyectos agropecuarios y sus propuestas de acción en el marco de la política de desarrollo para la autosuficiencia alimentaria, para lo que debían coordinarse varias dependencias federales: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, CONASUPO, Banco Rural, Aseguradora Nacional Agropecuaria, Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, entre otras (Sánchez, 2006: 65-69). Fue a partir de estos programas que dio inicio la concurrencia intersectorial en materia de asistencia.

Durante el sexenio 1982-1988 la prioridad del gobierno federal se centró en el ajuste estructural, aunque continuaron operándose programas similares a los de la década anterior: 1) el Programa Nacional de Alimentación, 2) el Programa Nacional de Capacitación y Productividad, 3) el Programa para la Protección del Salario y del Consumo Obrero, y 4) el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (Sánchez, 2006: 74).

A partir de 1989, los programas del gobierno federal para el combate a la pobreza han considerado un esquema emblemático central y varios programas estratégicamente subordinados. Tales han sido los casos del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1989); del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, 1997); del Programa Oportunidades (2001), y del Programa de Inclusión Social PROSPERA (2015). PRONASOL se orientó a la planeación de los servicios públicos y a la calidad de la infraestructura creada, por lo que sus problemas de implementación fueron consecuencia de la gran demanda generada. PROGRESA y Oportunidades diseñaron una estrategia de combate a la pobreza sujeta a la idea de estandarización, siendo su principal limitación la incapacidad de atender carencias diversas ajustando el diseño preestablecido a las necesidades de familias y regiones distintas. En PROGRESA, Oportunidades y ahora PROSPERA, la relación entre economía y sociedad parecen limitarse a apoyos básicos al interior de los círculos de pobreza. En las cuatro estrategias, la principal carencia ha sido no trabajar en el ámbito productivo de los pobres. A partir de 1996 algunos programas federales de asistencia se empezaron a operar en la concurrencia intergubernamental.

Como parcial conclusión, la asistencia social coordinada tiene sus antecedentes, así como algunas prácticas actuales reminiscentes, en las iniciativas de las fundaciones de la beneficencia pública del siglo XIX, que a inicios del XX combinaron sus acciones con las de los gobiernos nacionales y estatales, iniciando así un proceso lento de nacionalización de los esquemas compen-

satorios. Hasta la década de los sesenta, las acciones directas del gobierno nacional, más allá del asistencialismo, estaban destinadas a la organización de la producción y consumo masivo de los principales satisfactores sociales. En los setenta empezó la aplicación de los primeros programas federales de corte netamente asistencial, orientando en lo inmediato la coordinación intersectorial. A partir de 1996, los programas asistenciales se han multiplicado en torno a una estrategia central, permitiendo la descentralización operativa de múltiples acciones a los gobiernos estatales, con todas sus inercias acumuladas.

Los fondos de aportaciones fundados en la Ley de Coordinación Fiscal

Las transferencias de aportaciones presupuestales, en el caso del sistema federal mexicano, iniciaron en los años setenta. Previamente, un ejercicio creciente de planeación para el desarrollo, pactado desde 1961 a nivel continental mediante la Alianza para el Progreso, demandó una mayor coordinación entre los órdenes federal y estatal de gobierno. Tales requerimientos fueron cubiertos bajo el control universal que permitía la existencia de un partido hegemónico en el sistema político mexicano, los equipos administrativos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) diseñaron esquemas de coordinación intergubernamental que avanzaron gradualmente. Al inicio de los setenta la transferencia de recursos a estados y municipios no era una práctica sistematizada, estaba vinculada a la generación de planes regionales y sus respectivos convenios de coordinación: zonas áridas, frontera norte y perímetros libres, Istmo de Tehuantepec, Península de Yucatán, núcleos ejidales, construcción de ciudades y creación de parques industriales (INDETEC, 2004: 100). Los avances subsecuentes del esquema de coordinación intergubernamental, dispuestos desde el centro del sistema político, fueron acatados en la disciplina priísta hasta 1997.

Para extender la acción federal coordinada, en la primera mitad de los setenta fueron también creados en todos los gobiernos estatales Comités Promotores de Desarrollo Económico (COPRODES), organismos destinados a fundar la planeación estatal. En 1977 los COPRODES fueron dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio para que coadyuvaran en la presupuestación y programación de acciones derivadas de los planes nacionales tanto sectoriales como regionales. En 1979 la Secretaría de Programación y Presupuesto del gobierno nacional incentivó la elaboración de la mayoría de planes estatales de desarrollo (Ramos y Cienfuegos, 1995: 100-101). Con esos avances de coordinación, en 1981 la firma del Convenio Único de Coordinación (CUC) permitió la descentralización generalizada de inversión federal aplicable en obras estatales de infraestructura económica y social: agua potable y alcantarillado rurales, obras en cabeceras municipales, mejoramiento de viviendas y espacios públicos, construcción y rehabilitación de vivienda popular, casas de cultura, instalaciones deportivas, cárceles y penitenciarías, caminos vecinales, carreteras estatales, carreteras urbanas, aeropistas, construcción y reparación de planteles escolares, y construcción y reparación de centros de salud y asistenciales (INDETEC, 2004: 101).

En 1983 se sustituyó la denominación del CUC por la de Convenio Único de Desarrollo (CUD), haciendo afín este instrumento de transferencias financieras con la jerarquización de planes únicos por nivel de gobierno: nacional, estatal y municipal. Cada uno de ellos con estrategias congruentes y con programas sectoriales y regionales derivados. A la par, los COPRODES fueron sustituidos por los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADE), permitiéndoles relativa discrecionalidad en sus decisiones. No obstante, el efecto real fue que, una vez armonizados los instrumentos rectores de planeación del desarrollo, se fortaleció la transferencia de recursos federales de gasto y se multiplicaron los usos previstos: Programas Estatales de Inversión (PEI), Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), Programas de Atención a Zonas Marginadas (PAZM), Programas Sectoriales Concertados (PROCEC), Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), Apoyos Económicos a Estados y Municipios (APEM), y Programa Emergente de Empleo dirigido a las Zonas Rurales y a Zonas Urbanas Críticas (PEZUC). A finales de la década de los ochenta, en paralelo a un nuevo fortalecimiento de los instrumentos descentralizadores de gasto, el CUD se vio adicionado con el Programa Nacional de Solidaridad, un esquema neoliberal destinado al combate de la pobreza extrema mediante la participación directa de la sociedad. En 1994 el Convenio de Desarrollo Social (CDS) sustituyó al CUD en el marco de un nuevo proceso de descentralización administrativa: el Nuevo Federalismo (INDETEC, 2004: 101).

En 1997 el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En esa época el Ejecutivo federal, basado en los avances acumulados de coordinación administrativa y financiera, había propuesto a la Cámara de Diputados una adición a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) para crear tres fondos de aportaciones: de educación básica, de servicios de salud y de infraestructura social. La reacción fue que las fracciones opositoras pugnarón por la creación de un sistema de transferencia de aportaciones de mayor amplitud sectorial, que constituyera una constante financiera a manera de derecho de los gobiernos estatales y municipales, a la vez que restara discrecionalidad al Ejecutivo federal en la asignación de techos financieros. Los problemas de la amplitud sectorial y de la constancia financiera se hicieron realidad con la adición del capítulo V de la LCF, *De los Fondos de Aportaciones Federales*, integrado por cinco fondos, dos de ellos fueron adicionados a la propuesta original del Ejecutivo federal: fortalecimiento municipal y aportaciones múltiples (aulas escolares y apoyos alimentarios). Un año más tarde fueron adicionados otros dos fondos de aportaciones: de educación tecnológica y para adultos y de seguridad pública (INDETEC, 2004: 103). En 2006 fue adicionado un fondo más para llegar a un total de ocho: fortalecimiento de entidades federativas. La discrecionalidad central ha sido resuelta mediante la definición de fórmulas de distribución de techos financieros para cada fondo, cuyas variables se relacionaron con el objetivo correspondiente. Fuera de ello, la realidad es que los fondos de aportaciones federales conservaron grandes inercias secto-

riales de los esquemas financieros previos, además de que sus aplicaciones políticas múltiples, combinadas incluso con financiamiento operativo, no permiten efectividades estratégicas concretas.

El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FANEGO), inicialmente denominado Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN), tiene por objetivo *cubrir el pago de servicios personales correspondiente al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992 (LCF, art. 26)*. Pese a que este fondo constituye la principal fuente del gasto coordinado en educación básica, uno de los temas analizados en el presente texto, el efecto estratégico de este fondo de aportaciones es mínimo por tratarse de gasto netamente operativo. Adicionalmente, pese a que en el ejercicio del fondo se considera una reunión intergubernamental anual para *analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas* (LCF, art. 28), los rezagos históricos registrados en la administración de recursos humanos e infraestructura de educación básica reducen considerablemente la posible discrecionalidad decisoria de los funcionarios estatales. En la etapa reciente, la administración de las nóminas estatales de maestros ha quedado intervenida por la SEP del gobierno nacional (LCF, art. 26-A), acción que ha sido justificada en la evidente pérdida de control del personal docente por parte de las autoridades educativas estatales, lo que ha derivado en un grave conflicto social registrado principalmente en los estados de Guerrero, Michoacán y Oaxaca.

El Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) está consignado a *atender las funciones coordinadas en la materia salubridad general* (LCF, Art. 29). De manera análoga al fondo referido en el párrafo anterior, el FASSA carece de efecto estratégico por tratarse de gasto corriente para personal y servicios de salud transferidos a partir de 1985 a los gobiernos estatales. La discrecionalidad resolutoria de los funcionarios estatales queda sujeta a los acuerdos de coordinación que suscriba la Secretaría de Salud del gobierno nacional con los gobiernos de las entidades federativas, en función de programas predeterminados desde la misma Ley General de Salud (art. 18). Las decisiones estatales se ven también afectadas por el rezago histórico del sector salud coordinado.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) aplica en *obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria* (LCF, art. 33). El FAIS se subdivide en dos fondos dispuestos para gobiernos municipales y estatales, respectivamente. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se relaciona con los temas de gasto analizados en el presente texto, pues dentro de ocho usos distintos

considera: *urbanización, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.* Todo ello conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social. El Fondo de Infraestructura Social para las Entidades tiene aplicaciones análogas desde la dimensión geográfica y competencias estatales (LCF, art. 33). El FAIS ha sido en realidad la versión prorrogada del Programa Nacional de Solidaridad (1989), permite *la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar* (LCF, art. 33). En tal sentido, la catalogación de las aplicaciones potenciales y las amplias funciones de la participación social constituyen grandes limitantes a la discrecionalidad de los gobiernos municipales y estatales, dejándolos en el papel de intermediarios de trámites.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), sin antecedentes concretos durante su creación en 1997, está destinado a la satisfacción de los requerimientos de los gobiernos locales, con prioridades como obligaciones financieras, mantenimiento de infraestructura y atención de la seguridad pública (LCF, art. 37). Fuera de las preferencias señaladas, sería factible ocuparlos en los conceptos que este texto analiza: carreteras, educación, salud y asistencia social. Por la expresión inicial de su destino, se considera que el FORTAMUNDF podría ofrecer la mayor discrecionalidad decisoria para los gobiernos municipales. No obstante, las prioridades señaladas constituyen un incentivo perverso que mezcla la garantía de endeudamiento con otros aspectos que regularmente no están en la iniciativa de los gobiernos locales. La mezcla permitida de aplicaciones estratégicas y operativas puede proyectarse como limitante para las inversiones materia de nuestro análisis, así como grave disyuntiva en la toma de decisiones de la autoridad local. Un vicio detectado es que regularmente el FORTAMUNDF se utiliza para cubrir las aportaciones del gobierno municipal en programas estatales y federales, a manera de *ajedrez financiero*, lo cual termina afectando el rendimiento estratégico de este fondo y el buen manejo de la discrecionalidad resolutive municipal. En estos casos, el FORTAMUNDF se convierte en una especie de *catalizador de la ineficiencia municipal*.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), creado como programa federal en 1999 a manera de reproducción estatal del FORTAMUNDF, cuenta con ocho posibilidades distintas de uso: construcción y mantenimiento de infraestructura física, saneamiento financiero, saneamiento de pensiones, modernización de los registros públicos de la propiedad, modernización de los sistemas de recaudación, proyectos de desarrollo tecnológico, sistemas de protección civil, apoyo a la educación pública con recursos adicionales y proyectos de infraestructura concesionada (LCF, art. 47). A excepción de la asistencia social, es factible aplicar el FAFEF en el resto de materias de análisis consideradas en este

texto. Los efectos de la discrecionalidad que permite el FAFEF a los gobiernos estatales resultan análogos a los que permite el FORTAMUNDF a los ayuntamientos. Más aún, los efectos negativos pueden maximizarse por el exceso de usos enunciado para este fondo en relación con los rezagos a atender y los altos costos de las acciones correspondientes.

El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) cuenta con dos propósitos por demás heterogéneos, la asistencia social y la infraestructura escolar en proporción 46-54 (LCF, art. 40). El FAM constituye la versión prorrogada de los programas descentralizados desde 1996 por dos sectores distintos: el DIF Nacional y el CAPFCE. De hecho, la fracción asistencial del fondo se sigue ejerciendo en observancia a los lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA) del DIF Nacional. Por otra parte, el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) es un mecanismo complementario para prestar los servicios de educación aludidos (LCF, art. 42). Tiene sus antecedentes e inercias en la descentralización de recursos del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA) y del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), acontecida para ambos casos a partir de 1995. Los dos fondos coinciden con las materias de análisis del presente texto, sin embargo, el FAM tiene sentido estratégico mientras que el FAETA constituye gasto operativo. Sobre la discrecionalidad permitida a las autoridades estatales nada queda destacar, ésta queda sujeta a la normalización federal o a los convenios que con ese orden de gobierno se celebren sobre servicios muy específicos y sus gastos operativos. Algo similar sucede con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP), el cual cuenta con seis destinos relacionados con la operación y mantenimiento de los cuerpos de seguridad pública, procuración de justicia y servicios penitenciarios estatales. No tiene aplicación para las materias de análisis de este trabajo. La discrecionalidad en la programación del fondo queda sujeta a la ley de la materia y a los acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (LCF, art. 45).

Según datos estadísticos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2012) de la Cámara de Diputados, el gasto total por concepto de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios durante el periodo 2000-2011 se incrementó 2.58 veces, lo que representa un crecimiento medio anual del 2.8 por ciento a precios constantes de 2012. Como porcentaje del gasto federal neto pasó de 14.61 en 2000 a 17.12 por ciento en 2004, y a 12.85 en 2011; el balance general del periodo 2000-2011 es un decremento del -12.85 por ciento, con crecimiento inicial 2000-2004 del 17.18 por ciento. Como porcentaje del producto interno bruto pasó de 2.86 en 2000 a 3.28 por ciento en 2011, el mayor porcentaje se registró en el año 2003 con 3.69 por ciento; el balance general del periodo 2000-2011 es un incremento del 14.68 por ciento. La variación anual real pasó de 9.4 en 2001 a 2.6 por ciento en 2011, la variación anual más alta se registró en 2003 con 12.7 por ciento. Según el Instituto para el Desarrollo Técnico de

las Haciendas Públicas (INDETEC, 2014: 24), *las aportaciones federales han crecido de 2009 a 2013 un 27.7 por ciento, lo que significa que en promedio anualmente este rubro crece un 6.9% por ciento*. En el año 2013, las aportaciones federales representaron el 70.4 por ciento del total de transferencias para entidades federativas y municipios.

En suma, los fondos de aportaciones fundados en la LCF tienen sus antecedentes en el esquema de coordinación intergubernamental estandarizado que, en observancia a la agenda interamericana de planeación para el desarrollo, fue diseñado durante la etapa histórica del partido hegemónico nacionalista. Por la pluralización política de México, a partir de 1997 los fondos de aportaciones fueron aparentemente constituidos como garantía de gasto para entidades federativas y municipios, con más opciones de inversión, así como discrecionalidad resolutoria a favor de los gobiernos estatales y locales.

No obstante, un análisis más detallado arroja que los logros coyunturales del bloque político opositor fueron relativos, únicamente lograron incrementar los montos de aportaciones federales y restar discrecionalidad subjetiva al Ejecutivo federal. En la mayoría de los casos los fondos de aportaciones heredaron las inercias sectoriales de la etapa precedente. Su aplicación mayoritaria es el gasto operativo comprometido (FANEGO, FASSA, FAETA y FASP), una minoría permite gasto estratégico con una multitud de aplicaciones (FAIS y FAM). La discrecionalidad de los gobiernos ejecutores se ve afectada por la normalización sectorial y la celebración de convenios de coordinación, ambas en relación con los rezagos sectoriales acumulados, lo cual tiende a restar sentido estratégico y aprendizaje incremental en las relaciones intergubernamentales. En contraparte, los dos fondos que permiten una alta discrecionalidad por parte de los gobiernos estatales y municipales (FORTAMUNDF y FAFEF) prevén, entre prioridades y variedad de aplicaciones, el endeudamiento como incentivo perverso. De ese modo, la gama de inversión que ofrecen los fondos de aportaciones queda estratégicamente acotada y levemente insinuada hacia el financiamiento extra-gubernamental. A lo anterior se suman demostraciones de ineficiencia administrativa estatal, lo cual agrega desconfianza en las relaciones intergubernamentales y augura cierta recentralización financiera. Si bien los fondos de aportaciones muestran un incremento constante durante el periodo 2000-2011, otros indicadores acreditan un contraste entre mayores incrementos durante coyunturas políticas e imperceptibles tendencias de decremento relativo o proporcional cuando pasan las tensiones.

Al precisar las circunstancias expuestas en los temas de gasto que el presente trabajo analiza, se puede concretar que las estrategias de educación básica y de asistencia social son financiables con dos fondos multiusos que le dan cierto énfasis, FAIS y FAM, ambos de baja discrecionalidad para los gobiernos estatales y municipales debido a la normatividad federal. Las acciones de salud y carreteras encuentran factibilidad de financiamiento en el FAIS, aunque las obras de caminos no tienen el mismo señalamiento estratégico que la infraestructura de salud. En contraparte, el FORTAMUNDF y el

FAFEF son aplicables a los cuatro tipos de acciones señaladas, son éstos los esquemas financieros que permiten alta discrecionalidad para los gobiernos estatales y municipales, aunque en la práctica tienen prioridades distintas.

El gasto sectorial descentralizado

El gasto sectorial descentralizado tiene los mismos antecedentes que los fondos de aportaciones. Con la creación del CDS en 1994, así como el inicio de un nuevo proceso de descentralización administrativa (1995-1999) en el marco del Nuevo Federalismo, fueron diversificados los convenios de descentralización de gasto sectorial en función de la estrategia nacional de desarrollo. Si bien con la adición del capítulo V a la LCF, *De los Fondos de Aportaciones Federales*, varias transferencias federales se convirtieron en aportaciones, la mayoría de los sectores administrativos federales conservaron sus programas de implementación descentralizada y aseguraron con ello la discrecionalidad decisoria del poder Ejecutivo federal. Según las materias de estudio del presente texto, se describen a continuación 37 programas vigentes de siete dependencias del gobierno nacional mexicano.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas (CDI), creada en 2003 en sustitución del Instituto Nacional Indigenista (1948), cuenta con tres programas de reciente creación y de ejecución coordinada con gobiernos estatales y municipales. El Programa de Apoyo a la Educación Indígena está destinado a fomentar la permanencia escolar, mediante estímulos como casa y comedor del niño indígena, en versiones simple y comunitario, reinscripción y becas (CDI, 2014^a: 3-4). Únicamente en el estímulo *casa y comedor comunitario del niño indígena*, los gobiernos municipales se pueden desempeñar como instancia ejecutora por convenio (CDI, 2014^a: 12). El Programa de Infraestructura Indígena impulsa obras en localidades elegibles. Las acciones a financiar son: caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares; electrificación; agua potable; drenaje y saneamiento; edificación de vivienda (CDI, 2014^b: 7). Los gobiernos estatales, mediante convenio, acuerdan obras y se constituyen como dependencias ejecutoras (CDI, 2014^b: 16). El Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena financia proyectos productivos de grupos organizados en sociedades, asentados en localidades con 40 por ciento o más de población indígena. Las variantes del programa son: mujer indígena, proyectos productivos, turismo de naturaleza, formulación y diseño de proyectos, infraestructura y equipamiento, empresas integradoras (CDI, 2014^c: 3-4). Los gobiernos estatales se pueden desempeñar como instancia ejecutora por convenio (CDI, 2014^c:14).

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), constituida en 1992 mediante la transformación de la dependencia antecedente, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE, 1982), cuenta con nueve programas de ejecución descentralizada. El Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres de las Entidades Federativas transfiere recursos para atención de la violencia contra ese género, aplicables en acciones que operan directamente

las instancias de las mujeres de las entidades federativas: prevención de la violencia y atención a mujeres víctimas (SEDESOL, 2014^a: 4). El Programa de Coinversión Social apoya financieramente los proyectos de organizaciones de la sociedad civil que atienden grupos y regiones en situación de vulnerabilidad o exclusión (SEDESOL, 2014^b: 2). Los gobiernos estatales, previa justificación y convenio de aportaciones, pueden ser dependencias ejecutoras (SEDESOL, 2014^b: 8). El Programa de Empleo Temporal otorga apoyos económicos a personas con problemas de ingresos, como contraprestación por su participación en proyectos de beneficio social, familiar o comunitario (SEDESOL, 2014^c: 4). Los gobiernos estatales regularmente convienen su participación en el programa.

El Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART) está destinado a mejorar las capacidades productivas y comerciales de las y los artesanos (SEDESOL, 2014^d: 2). Los apoyos derivados del programa son diversos: capacitación integral, asistencia técnica, apoyos individuales a la producción, apoyos grupales a la producción, adquisición de artesanías, apoyos individuales a la comercialización, apoyos grupales a la comercialización, concursos de arte popular y salud ocupacional (SEDESOL, 2014^d: 6-9). Las instancias públicas estatales y municipales pueden establecerse como dependencias ejecutoras por acuerdo (SEDESOL, 2014^d: 10). El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas está destinado a reducir las condiciones de precariedad de la población jornalera agrícola, un fenómeno de migración interna importante (SEDESOL, 2014^e: 3). La gama de apoyos son: estímulo para la asistencia y permanencia escolar, apoyo económico al arribo, acciones para potenciar el desarrollo, apoyos especiales para contingencias, apoyos alimenticios infantiles y apoyo para servicios básicos (SEDESOL, 2014^e: 5-8). Para este programa, un Grupo de Coordinación Estatal determina y ejecuta las acciones (SEDESOL, 2014^e: 9). El Programa Opciones Productivas promueve la generación de proyectos productivos sustentables de grupos sociales u organizaciones de productores cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de bienestar (SEDESOL, 2014^f: 2). Los gobiernos estatales participan en la selección de proyectos a través del Comité de Validación Estatal, así como en la estructura financiera (SEDESOL, 2014^f: 6, 10-11).

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias aplica en localidades de alta marginación mediante la dotación de servicios básicos, acciones de vivienda e infraestructura social comunitaria (SEDESOL, 2014^g: 3). Previo convenio, los gobiernos estatales pueden ejecutar acciones y participar en la estructura financiera de las mismas (SEDESOL, 2014^g: 9). El Programa Pensión para Adultos Mayores asegura un ingreso mínimo y apoyos de protección social a personas de más de 65 años de edad sin pensión ni jubilación (SEDESOL, 2014^h: 3). En este caso, los gobiernos estatales y municipales pueden participar en la rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de casas de día para la atención de adultos mayores (SEDESOL, 2014^h: 15). El Programa 3 x 1 para Migrantes impulsa, a través de la participación de organizaciones de mexicanos en el extranjero, acciones de infraestructura

social, servicios comunitarios, instalaciones educativas y proyectos productivos (SEDESOL, 2014ⁱ: 2). A excepción de la última aplicación señalada, los gobiernos estatales y municipales participan en la ejecución y en la estructura financiera de las acciones (SEDESOL, 2014ⁱ: 8).

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), fundada en 2013 debido a la extinción de la Secretaría de la Reforma Agraria (1970), cuenta con cinco programas de implementación coordinada con los gobiernos estatales. Estos programas pasaron a ser implementados por la SEDATU en el momento de su creación, originalmente los ejercía el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAHPO, 1981) y la SEDESOL (1992). El Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda Esta es Tu Casa amplían el acceso crediticio de la población de bajos ingresos en función de las siguientes soluciones habitacionales: adquisición de vivienda nueva o usada, ampliación o mejoramiento de vivienda, adquisición de lote con servicios y autoproducción de vivienda (SEDATU, 2013^a: 10). Las entidades interesadas en la ejecución del programa, ya sean públicas o privadas, pueden suscribir un convenio de adhesión que especifique las acciones de coparticipación (SEDATU, 2013^a: 14). El Programa de Apoyo a los AVECINDADOS en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares subsidia acciones de acreditación de la propiedad (SEDATU, 2014^b: 8). Los gobiernos estatales pueden ejecutar el programa y participar financieramente en la distribución de los subsidios (SEDATU, 2014^b: 8).

El Programa de Vivienda Digna subsidia acciones de ampliación, mejoramiento y construcción de unidad básica de vivienda en contextos urbanos (SEDATU, 2014^c: 9-10). Los gobiernos estatales, por convenio, pueden participar en la estructura financiera de los subsidios en proporciones que van del 15 al 50 por ciento del valor total de la acción de vivienda, según el grado de rezago de la población (SEDATU, 2014^c: 9-11). El Programa de Vivienda Rural es análogo al anterior en contextos rurales. La participación financiera estatal varía entre el 15 y 30 por ciento del valor total de la acción de vivienda, según el grado de vulnerabilidad de la población (SEDATU, 2014^d: 7-8). El Programa Habitat apoya a hogares asentados en polígonos preseleccionados de pobreza urbana, con obras de infraestructura básica y Centros de Desarrollo Comunitario (SEDATU, 2014^e: 8). Los gobiernos estatales, además de ejecutar directamente las obras, deben aportar del 30 al 40 por ciento del valor total de cada acción (SEDATU, 2014^e: 14-15).

La SEP cuenta con dos programas de ejercicio coordinado con los gobiernos estatales. Las Becas de Manutención son subsidios para estudiantes de educación superior y aquellos beneficiarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Este último es un órgano desconcentrado, fundado en 1971, que combate el rezago educativo en educación inicial y primaria, cuando tal rezago es atribuido a la vulnerabilidad contextual de los alumnos. Los gobiernos estatales tienen una participación regular en el programa (SEP, 2014^a: 1). El Programa Escuelas de Calidad, que opera desde 2001 se basa en la distribución de recursos técnicos y financieros destinados

al fortalecimiento de la autonomía y gestión escolar de escuelas públicas de educación básica participantes del esquema (SEP, 2014^b: 7). Los gobiernos estatales fungen como intermediarios de los trámites y participan con el 25 por ciento del financiamiento del programa (SEP, 2014^b: 14-15).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha desarrollado desde el sexenio 2006-2012 cuatro esquemas que implementan los gobiernos estatales y municipales. El Fondo de Accesibilidad para las Personas con Discapacidad promueve obras y acciones para la integración de los individuos con capacidades diferentes al entorno físico (SHCP, 2015^a: 1). El Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal financia múltiples obras de infraestructura que refieren detalladamente los anexos de las reglas de operación respectivas (SHCP, 2015^b: 1) El Fondo Regional apoya a los 10 estados con menor índice de desarrollo humano mediante programas y proyectos carreteros, de salud y educación (SHCP, 2015^c: 1). En estos tres primeros fondos, los gobiernos estatales convienen y ejecutan las obras o acciones. El Fondo Metropolitano promueve, en zonas metropolitanas decretadas, obras de infraestructura del transporte público, vialidad urbana, agua potable y drenaje, seguridad pública y otras acciones de desarrollo y medio ambiente (SHCP, 2015^d: 4). Para el ejercicio del Fondo Metropolitano se constituye un Consejo para el Desarrollo Metropolitano y un fideicomiso de administración e inversión, ambos de carácter estatal. El consejo referido determina la participación de los municipios (SHCP, 2015^d: 7).

La Secretaría de Salud (SSA), a partir de 1996, se ha valido de convenios de coordinación para transferir a los gobiernos estatales insumos y recursos financieros a aplicarse en los programas señalados en la Ley General de Salud (art. 18). Los programas motivo de los referidos convenios regularmente son diez: género y salud reproductiva, cáncer cérvico uterino y mamario, programa arranque parejo en la vida, *diabetes mellitus* y enfermedades crónico-degenerativas, planificación familiar, prevención y control del VIH/sida, promoción de la salud, vacunación, nuevo seguro popular y control de adicciones. Los gobiernos estatales deben complementar los insumos y recursos financieros mediante el ejercicio del FASSA o de recursos propios.

El DIF Nacional opera actualmente cuatro programas intergubernamentales, como continuidad de la descentralización de sus esquemas iniciada en 1996. El Programa de Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia busca beneficiar a los menores de edad albergados con situación jurídico-familiar no regularizada, a través de la distribución de recursos que ejerzan los sistemas DIF estatales y municipales para favorecer a tales menores (SSA, 2014^a: 42). El Programa de Desarrollo Comunitario “Comunidad diferente” se refiere al financiamiento de soluciones asistenciales implementadas mediante la organización comunitaria (SSA, 2014^b: 64). El Programa de Atención a Personas con Discapacidad favorece el desarrollo integral de los discapacitados a través de la instrumentación de proyectos (SSA, 2014^c: 73). El Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia apoya a los sistemas DIF estatales para

que realicen acciones de prevención y atención de factores de riesgo individuales, familiares y sociales que puedan afectar a los menores. Estos programas operan mediante la radicación de recursos federales a los sistemas DIF de las entidades federativas, los cuales deben aplicarse en observancia de la normatividad central (SSA, 2014^d: 5).

Según datos del Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales 2007 (SHCP, 2007: 3), el gasto total por concepto de convenios de descentralización a entidades federativas y municipios durante el periodo 1998-2006 se contrajo 0.95 veces, lo que representa un decremento medio anual del 0.54 por ciento a precios corrientes. La proporción con respecto a la recaudación federal participable pasó de 5 por ciento en 1998 a 3.2 por ciento en 2006. Hacia la etapa reciente la tendencia anterior parece revertirse. Según el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC, 2014: 28), *los convenios de descentralización han crecido de 2009 a 2013 un 66.4 por ciento, lo que significa que en promedio, anualmente este rubro crece un 16.6 por ciento*. En el año 2013, los convenios de descentralización representaron 16 por ciento del total de transferencias para entidades federativas y municipios.

En lo general, con los antecedentes de federalización del gasto a partir de los años setenta, así como una planeación del desarrollo unificada a partir de los ochenta, los convenios de descentralización de gasto sectorial se diversificaron a partir de la segunda mitad de los noventa. En la etapa reciente, la SSA cuenta con 10 esquemas de gasto coordinado que a partir de 1996 ejecuta por convenio en función de especialidades de la salud pública. Le sigue en orden de importancia la SEDESOL, con nueve programas para la asistencia a grupos vulnerables y excluidos, de acuerdo con los propósitos que persigue desde su fundación en 1992. La SEDATU aplica cinco tipos de convenios de coordinación, tres de vivienda los recibió de su implementador original, el FONHAPO, fundado en 1981, mientras que los de seguridad jurídica de la propiedad y atención de la marginación urbana le fueron trasladados desde la SEDESOL.

La SHCP hace lo propio a partir del sexenio 2006-2012 en cuatro áreas estratégicas: zonas metropolitanas, regiones rezagadas, servicios municipales y accesibilidad para los discapacitados. La misma cantidad de esquemas opera el DIF Nacional a raíz de la descentralización de su gasto en 1996, las áreas de atención son: protección a los menores, desarrollo comunitario e integración de discapacitados. La CDI ha extendido a tres su programa original de 2003 para tratar la educación, la infraestructura y la productividad indígena. La SEP descentraliza el gasto para subsidios individuales a estudiantes y para la autogestión escolar, con antecedentes en 1971 y 2001 respectivamente. Según cifras oficiales, el monto global destinado al gasto sectorial descentralizado decreció durante el periodo 1998-2006 a razón del -0.54 por ciento promedio anual a precios corrientes, repuntando para el periodo 2009-2013 con un crecimiento del 16.6 por ciento promedio anual.

Como es lógico, los esquemas del gasto sectorial descentralizado ofrecen poca discrecionalidad resolutoria para los gobiernos estatales y municipales, en 25 programas sólo les corresponde a ellos implementar las acciones con base en decisiones acotadas por criterios centrales. Sin embargo, la realidad es que algunos programas ofrecen ciertos márgenes de discrecionalidad. Además de la ejecución directa de las acciones, nueve esquemas permiten decisiones asociadas al cofinanciamiento estatal o municipal, dos programas prescriben una toma de decisiones en órganos intergubernamentales, y en un caso se concede la elaboración de una propuesta estatal preliminar de acciones que debe ser validada por la dependencia normativa. Para los temas motivo de análisis del presente texto, 24 programas son aplicables a asistencia social, 13 a salud, cinco a carreteras y cuatro a educación. Esta última secuencia constituye una jerarquización representativa del gasto en la estrategia nacional de desarrollo.

El gasto federal reasignado

La vertiente más reciente de inversión coordinada es el gasto federal reasignado, cuyo surgimiento está ligado a la evolución política nacional. En el año 2000 se dio la primera alternancia contemporánea en la extracción política del presidente de México, lo cual puso fin a la disciplina priísta como principal elemento en el manejo del sistema federal mexicano. Al año siguiente, debido a recortes presupuestales, la suspicacia en torno al cálculo de las transferencias para estados y municipios lograron integrar acciones de resistencia por parte de los gobernadores, reconociéndose la interlocución estatal para encontrar soluciones a los temas de egresos. De este modo, bajo la denominación Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), los ejecutivos estatales integraron un foro permanente de propuestas, de interlocución política y de negociación intergubernamental entre el régimen nacional y los gobiernos estatales.

A partir del año 2003, por la gestión directa de la CONAGO en la Cámara de Diputados durante la aprobación del presupuesto de egresos de la federación (PEF), la discrecionalidad decisoria estatal accedió a su nueva dimensión. El Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), opcional desde el año 2000, se hizo permanente desde 2003 y pasó a formar parte de los fondos de aportaciones federales en 2006, por lo que cambió su denominación a FAFEFE. En el año 2004 los gobernadores establecieron una dinámica de mayor apertura con diputados miembros de la comisión de hacienda, y desde entonces la aprobación del PEF ha evolucionado hacia mayores grados de inclusión estatal. Ese año la Conago solicitó que los incrementos en seguridad pública fueran graduales y que pasaran del 20 al 24 por ciento de la recaudación federal participable, para 2005 se inició con el trámite de proyectos estatales de obra pública, y para 2006 la solicitud de transferencias se diversificó sectorialmente. A la sistematización de estas transferencias gestionadas por los gobernadores durante el proceso de aprobación del PEF se le conoce genéricamente como gasto federal reasignado.

Para los gobiernos estatales, las dificultades técnicas en la aprobación de dichas transferencias se deben al requerimiento de cumplir el proceso de registro de programas y proyectos de inversión en la cartera de la SHCP, en términos de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, además de que los recursos aprobados deben ejercerse bajo el imperio de las leyes federales, un marco jurídico más complejo que el estatal. Otra dificultad técnica es endógena, se debe a que la fragmentación de las administraciones públicas estatales regularmente ocasiona problemas para vincular la planeación, la elaboración de proyectos y la programación anual del gasto; lo cual se agrava cuando la gestión del financiamiento es externa y de mayor precisión. Ante este problema, algunos gobiernos estatales han creado dependencias para corregir esas fallas operativas, en el año 2008 los gobiernos de Aguascalientes y de Baja California habían confiado en sus respectivas Secretarías de Planeación la labor de vincular la elaboración interna de proyectos con la gestión anual externa, el Gobierno del Estado de Guanajuato hacía lo propio con la Coordinación General de Programación y Gestión de la Inversión Pública, dependencia adscrita directamente a la gubernatura.

Los conceptos sobre los que regularmente se transfieren recursos del gasto federal reasignado son: construcción y modernización de carreteras, caminos rurales y carreteras alimentadoras, cultura, infraestructura de salud, juventud y deporte, programa hidráulico, turismo y consolidación de universidades públicas. De acuerdo con el Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales 2007 (SHCP, 2007: 67), durante el sexenio 2000-2006 la distribución del gasto federal reasignado fue del siguiente orden: 78 por ciento con cargo a la SSA, 17.2 por ciento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), 2.7 por ciento de la Secretaría de Turismo (SECTUR), 1.4 por ciento de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y 0.8 por ciento de otras secretarías. Según el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC, 2014: 30), *los convenios de reasignación han crecido de 2009 a 2013 un 68 por ciento, lo que significa que en promedio, anualmente este rubro crece un 17 por ciento*. Sin embargo, en el detalle de la gráfica correspondiente se aprecia un decremento inicial de 2009 a 2012 a razón del 10.07 por ciento promedio anual, seguido de un incremento brusco de 2012 a 2013. En el año 2013, el gasto federal reasignado representó el 0.6 por ciento del total de transferencias para entidades federativas y municipios.

En concreto, a partir de 2004, el gasto federal reasignado obedece a la posibilidad de que los ejecutivos estatales gestionen financiamiento para sus decisiones estratégicas durante el proceso de aprobación del PEF en la Cámara de Diputados, lo cual derivó de la evolución política nacional. Se han detectado ocho conceptos principales de gestión de tal gasto, aunque los principales son salud, carreteras y turismo. Los dos primeros coincidentes con los temas que este texto analiza. La escasa vida del gasto federal reasignado incluye su origen en el sexenio 2000-2006, una leve caída de montos asignados durante el sexenio 2006-2012, así como un repunte importante al

inicio del sexenio 2012-2018. La amplia discrecionalidad de los ejecutivos estatales regularmente se afecta por la normatividad federal, al ser ésta más compleja que la estatal, aunque también existen factores endógenos como la dificultad técnica de integrar una propuesta general de acciones cada año por la fragmentación de la administración pública estatal.

Conclusiones

Los orígenes de los programas mexicanos de financiamiento federal coordinado estuvieron íntimamente ligados a la evolución política nacional. Al inicio de los años setenta, aún durante la etapa histórica del partido hegemónico nacionalista, el gasto sectorial descentralizado por convenio surgió como esquema de coordinación intergubernamental estandarizada motivado por acuerdos internacionales. Su permanencia hasta la actualidad obedece a que los convenios aseguran la discrecionalidad decisoria del Poder Ejecutivo federal. Los fondos de aportaciones federales fueron la primera evolución política del esquema anterior. En 1997 representaron el avance de la primera legislatura pluripartidista en el sentido de otorgar garantía financiera a los gobiernos estatales y municipales, moderando a la vez la discrecionalidad del Ejecutivo federal en la asignación de techos financieros. El gasto federal reasignado fue la segunda evolución política. En 2004, la Cámara de Diputados dio apertura para que los gobernadores gestionaran el financiamiento de sus decisiones estratégicas durante el proceso de aprobación presupuestal.

Según cifras oficiales, los fondos de aportaciones muestran un incremento constante durante el periodo 2000-2011, con mayores incrementos registrados en coyunturas políticas seguidos de imperceptibles tendencias de decremento proporcional. Los demás esquemas registraron un repunte importante al inicio de la administración federal 2012-2018, antecedido de periodos de decremento. El gasto sectorial descentralizado decreció durante el periodo 1998-2006 a razón del - 0.54 por ciento, para el gasto federal reasignado la tendencia fue de - 10.07 por ciento durante el sexenio 2006-2012. Las propensiones expuestas reiteran la vinculación política de los esquemas de financiamiento, cuya ponderación se da en función de la discrecionalidad permitida al Ejecutivo federal.

La discrecionalidad permitida a los órdenes de gobierno beneficiarios de las transferencias federales tiene dos restricciones claras: 1) la normatividad federal asociada a la estandarización de los grandes rezagos que pretenden atender las partidas presupuestales, y 2) las limitaciones político-administrativas de estados y municipios. A partir de éstas se estructuran grandes paradojas para gobernadores y ayuntamientos. Los fondos de aportaciones federales, que en teoría son gasto descentralizado para decisiones estatales y municipales en el marco del federalismo, en realidad sólo incluyen dos esquemas completamente discrecionales de un total de ocho, el FORTAMUNDF y el FAFEF, con ciertas prioridades perversas como un endeudamiento insinuado. El resto de los fondos están destinados al gasto operativo comprometido (FANEGO, FASSA, FAETA y FASP), o bien, al gasto estratégico con una multitud de aplicaciones (FAIS y FAM).

El gasto sectorial descentralizado, que se presenta como estrategias y decisiones del gobierno nacional para su implementación descentralizada, cumple con ello en 25 programas de una muestra de 37. No obstante, coexiste con otros programas que permiten cierta discrecionalidad: nueve permiten decisiones asociadas al cofinanciamiento estatal o municipal, dos remiten la toma de decisiones a órganos intergubernamentales, y uno más concede la elaboración de una propuesta estatal a validar por la contraparte normativa. El gasto federal reasignado, que surgió como decisiones estatales para gestión de financiamiento federal, en realidad tales resoluciones también quedan afectadas por la normatividad federal, de mayor complejidad en comparativa con la estatal, así como por el factor endógeno que constituye las deficiencias técnico-administrativas propias.

La discrecionalidad queda también sujeta a la orientación y proporción comparativa de los tres esquemas de transferencias de gasto. Los fondos de aportaciones están mayoritariamente orientados a la educación y a la asistencia social, el gasto sectorial descentralizado a la asistencia social y el gasto federal reasignado a la salud y a carreteras. En 2013 los fondos de aportaciones constituyeron 70.4 por ciento del total de transferencias federales, el gasto sectorial descentralizado el 16 por ciento y gasto federal reasignado el 0.6 por ciento. De ese modo, la asistencia social representa la mayor prioridad al repetirse como preferencia de los dos principales sistemas de transferencias federales, seguida en orden de importancia por la educación, la salud y las carreteras.

En la particularidad de los temas de análisis del presente texto, la construcción de carreteras presentó las mayores aportaciones en materia de relaciones intergubernamentales. En paralelo a un ajuste mutuo o juego no cooperativo han existido dos etapas de cooperación nacional-estatal. Entre los años treinta y ochenta, la creación y desempeño de Juntas Locales de Caminos para cada entidad federativa permitió construir el sistema carretero primitivo de México, mediante una cooperación nacional-estatal diferida. A partir de 2004, los gobiernos estatales han ejecutado obras aprovechando los recursos del gasto federal reasignado en proyectos específicos, como la modernización de autopistas, la construcción de carreteras alimentadoras y la conformación de caminos rurales. Las obras carreteras son el segundo rubro en importancia del gasto federal reasignado. Una variante, de mayor aplicación puntual y menor frecuencia, es la implementación de obras a cargo del gobierno federal a través de la aplicación de recursos de fideicomisos determinados, las obras están estrechamente relacionadas con planes maestros y requerimientos técnicos extraordinarios. Un tercer esquema vigente se refiere al ejercicio rutinario de tres fondos de aportaciones federales y cinco del gasto sectorial descentralizado.

Los demás temas analizados en el presente texto presentan menores aportaciones en materia de relaciones intergubernamentales, lo cual se atribuye a que la educación básica, la salud y la asistencia social fueron objeto de la rigidez política que caracterizó el proceso de nacionalización estratégica

posrevolucionaria, seguido de la descentralización administrativa estandarizada. En el caso de la educación básica, los instrumentos de nacionalización fueron: *a)* la política federal de generación de escuelas primarias y maestros rurales, *b)* la celebración de convenios mediante los cuales algunos gobiernos estatales cedieron sus funciones de construir y administrar escuelas, *c)* la especialización financiera y técnica del gobierno federal en la construcción de escuelas a partir de 1944, *d)* el estímulo de la participación ciudadana en la construcción de escuelas federales desde 1953, y *e)* la distribución masiva de libros de texto gratuitos que comenzó en 1959. En la etapa reciente, la descentralización educativa todavía no ha sido asimilada plenamente por los gobiernos estatales. En la educación básica aplican ocho esquemas de gasto federalizado: cuatro de aportaciones federales, cuatro de gasto sectorial descentralizado y ninguno en concreto del gasto federal reasignado.

En materia de salud, la conformación de una política nacional permanentemente coordinada se ha valido de la integración de los funcionarios estatales de salubridad a las delegaciones sanitarias federales en los treinta, así como de la creación subsecuente de infraestructuras y programas federales de salud sin reproducciones estatales importantes. La descentralización financiera permite en la actualidad la operación de un total de 17 esquemas de gasto coordinado en salud, de los cuales tres son de aportaciones federales, 13 pertenecen al gasto sectorial descentralizado, y en el gasto federal reasignado se cuenta con el esquema de mayor importancia.

Sobre el tema de asistencia social, el proceso de nacionalización consistió en la apropiación gradual de las iniciativas que originalmente pertenecían a las fundaciones de la beneficencia pública del siglo XIX. En paralelo, la evolución estratégica partió desde la organización de la producción y consumo masivo de los principales satisfactores sociales, realizada hasta los sesenta, y concluyó en los primeros programas federales de corte netamente asistencial. La secuela de lo anterior fue, en un primer momento, la coordinación intersectorial, seguida de la descentralización operativa de programas y sus inercias a los gobiernos estatales, como segunda fase y estatus actual. La asistencia social coordinada cuenta con la mayor cantidad de esquemas de transferencias federales con un total de 28, de los cuales cuatro pertenecen a las aportaciones federales, 24 al gasto sectorial descentralizado y ninguna al gasto federal reasignado.

Con respecto a la reorganización de las relaciones intergubernamentales, éstas han permanecido contextualmente afectadas por la normalización financiera y administrativa federal que, en función de los rezagos históricos, prescribe programar soluciones tipificadas desde el centro valiéndose del instrumento jurídico enemigo: el convenio de coordinación. Los gobiernos estatales y municipales han contribuido también con tendencias nocivas, el cuestionamiento de su eficiencia administrativa adiciona desconfianza a las interacciones y limita gravemente el aprendizaje incremental.

Sin embargo, la modelación de las escasas potencialidades virtuosas de un sistema federal ampliamente coordinado como el mexicano motiva

a proyectar, ya como compromiso académico del autor, un diccionario de órganos intergubernamentales de los Estados Unidos Mexicanos. En éste deben figurar en primer término los esquemas históricos: las Juntas Locales de Caminos, los Fideicomisos Sectoriales o de Obra Determinada, el Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública 1889-1890, el Segundo Congreso Nacional de Instrucción Pública 1890-1891, así como las Unidades Sanitarias Municipales Atendidas por Visitadores. Hacia la etapa contemporánea, el FANEGO cuenta con la reunión anual para analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas (LCF, art. 28). El FASP se apoya en el Consejo Nacional de Seguridad Pública (LCF, art. 45). Dentro del gasto sectorial descentralizado están: el Grupo de Coordinación Estatal del Programa Jornaleros Agrícolas, así como el Comité de Validación Estatal del Programa Opciones Productivas. A su vez, el gasto federal reasignado aporta el trabajo que año con año se desarrolla en las Comisiones de Gasto de la Cámara de Diputados. El estudio a detalle de los órganos anteriores es el que verdaderamente caracterizará las relaciones intergubernamentales mexicanas.

Por el momento, sobre estas últimas sólo queda destacar dos grandes virtudes encontradas. La primera es que, con defectos y virtudes, el sistema de transferencias federales ha sido el aula básica de profesionalización de funcionarios estatales y municipales, quienes por esa vía han aprendido a justificar las decisiones intergubernamentales y soportarlas con evidencia empírica en beneficio de las clientelas locales, haciendo de lado los vicios e inercias de las rutinas administrativas. Tal fue la experiencia del autor como funcionario público municipal en la etapa de reciente egreso de los estudios profesionales. La segunda es que el gasto sectorial descentralizado, las aportaciones federales y el gasto federal reasignado constituyen una escala subsidiaria que, con sentido formativo colectivo, puede orientarse al desarrollo secuencial de distintos grados de eficiencia administrativa estatal y municipal. Son tres niveles de decisiones para que, paso a paso, los componentes federales evolucionen ante el reto de formar un sistema mexicano más equilibrado.

Fuentes consultadas

Aguilar, Luis F. (1996), “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en Alicia Hernández (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.

Atlantic International University (AIU, 2015), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y Seguro Popular, <<http://cursos.aiu.edu/Derecho%20de%20la%20Seguridad%20Social/PDF/Tema%206.pdf>, 19-05-2015.>

Baranda, Marta y Lía García (1987), *Estado de México, una historia compartida*, México, Gobierno del Estado de México, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014), *Ley de Coordinación Fiscal*, México, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios.

_____. (2014), *Ley General de Educación*, México, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios.

_____. (2014), *Ley General de Salud*, México, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios.

Castelazo, José R. (2011^a), *La administración pública en los informes presidenciales (volumen 2)*, Serie 200 años de administración pública en México (tomo V), México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

_____. (2011^b), *La administración pública en los informes presidenciales (volumen 3)*, Serie 200 años de administración pública en México (tomo VI), México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2012), *Evolución del gasto público por ramos 2000-2012 (actualizado con cuenta pública 2011)*, México, CEFP.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas (CDI, 2014^a), “Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del Programa de Apoyo a la Educación Indígena a cargo de la Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 24-12-2014, octava sección.

_____. (CDI, 2014^b), “Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del Programa de Infraestructura Indígena a cargo de la Dirección General de Infraestructura de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 24-12-2014, séptima sección.

_____. (CDI, 2014^c), “Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena a cargo de la Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 27-12-2014, décimo primera sección.

Congreso Mundial de Carreteras (1964), *La política seguida en México en materia de carreteras de cuota*, México, Secretaría de Obras Públicas, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

Congreso Nacional de Instrucción Pública (1° CNIP, 1890), *Debates*, México, El Partido Liberal.

Córdova, Arnaldo (1974), “Los maestros rurales en el cardenismo”, *Cuadernos políticos*, número 2.

Datos Abiertos (2013), Red Nacional de Carreteras, <http://catalogo.datos.gob.mx/dataset/mexico-prospero-estadisticas-nacionales/resource/de76dcc1-c620-4e28-bdba-1f46bf210755>, 9-07-2015.

Fondo Editorial Nuevo León (FENL, 2005), *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*, México, Fondo Editorial Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto Nacional de Administración Pública, Coordinación de Innovación y Competitividad Gubernamental.

Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC), Sociedad Hipotecaria Federal, Comisión Nacional de la Vivienda, Joint Center for Housing Studies de la Universidad de Harvard (2007), *Estado Actual de la Vivienda en México 2007*, México, CIDOC-SHF.

Fundación Colosio (1998^a), 1. *Isidro Fabela Alfaro*, Serie gobernadores priístas mexiquenses, México, Fundación Colosio Estado de México.

—. (1998^b), 2. *Alfredo del Mazo Vélez*, Serie gobernadores priístas mexiquenses, México, Fundación Colosio Estado de México.

—. (1998^c), 3. *Salvador Sánchez Colín*, Serie gobernadores priístas mexiquenses, México, Fundación Colosio Estado de México.

García, Margarita (1999), “Orden, paz y progreso al estilo villadista y gonzalista”, en Milada Bazant (coord.), *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, México, El Colegio Mexiquense.

González, Luis (2002), *Obras 4*, México, El Colegio Nacional.

Instituto Nacional de Pediatría (INP, 2013), *Programa de trabajo 2013*, México, INP, Secretaría de Salud.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC, 2004), *Primera convención nacional hacendaria, III. La coordinación intergubernamental en materia de gasto público*, México, INDETEC.

—. (INDETEC, 2014), *Gasto federalizado*, México, INDETEC.

Jiménez, Pedro L. (1998), *Simplificación administrativa y promoción de vivienda popular en el Estado de México 1994-1997*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

Junta de Caminos del Estado de México (JCEM, 2011), “Manual general de organización de la junta de caminos del Estado de México”, *Gaceta de Gobierno*, tomo CXCI, No. 13.

Merino, Gustavo (2002), “Descentralización del sistema de salud en el contexto del federalismo”, <http://www.funsalud.org.mx>, 19-05-2015.

Ramos, Víctor M. y Marco A. Cienfuegos (1995), *La programación sectorial y la planeación del desarrollo estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Riding, Alan (1985), *Vecinos distantes, un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortiz / Planeta.

Rodríguez, Victoria E. (1999), *La descentralización en México, de la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sánchez, Luis F. (2006), *La administración pública y los programas de combate a la pobreza en México: 1989-2005. Análisis de tres estrategias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Scharpf, Fritz W. (2005), "Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa", en Agustí Cerrillo (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, España).

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT, 2012), *Libro blanco "Carretera Durango-Mazatlán"*, México, SCT, Subsecretaría de Infraestructura, Dirección General de Carreteras.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU, 2014^a), "Reglas de operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda Esta es Tu Casa, del ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes", *Diario Oficial de la Federación*, 29-12-2014.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU, 2014^b), "Reglas de operación del Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes", *Diario Oficial de la Federación*, 28-12-2014.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU, 2014^c), "Reglas de operación del Programa de Vivienda Digna, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes", *Diario Oficial de la Federación*, 31-12-2014.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU, 2014^d), "Reglas de operación del Programa de Vivienda Rural, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes", *Diario Oficial de la Federación*, 29-12-2014.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU, 2014^e), "Reglas de operación del Programa Habitat para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes", *Diario Oficial de la Federación*, 31-12-2014, novena y décima sección.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, 2014^a), "Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres de las Entidades Federativas, para el ejercicio fiscal 2015", *Diario Oficial de la Federación*, 28-12-2014, séptima sección.

_____. (SEDESOL, 2014^b), "Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2015", *Diario Oficial de la Federación*, 23-12-2014, tercera sección.

_____. (SEDESOL, 2014^c), "Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal emiten las reglas de operación del Programa de Empleo Temporal para el ejercicio fiscal 2015", en *Diario Oficial de la Federación*, 31-12-2014, séptima sección.

____. (SEDESOL, 2014^d), “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart), para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 27-12-2014, primera sección.

____. (SEDESOL, 2014^e), “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 27-12-2014, novena sección.

____. (SEDESOL, 2014^f), “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa Opciones Productivas, para el ejercicio fiscal 2015”, en *Diario Oficial de la Federación*, 24-12-2014, tercera sección.

____. (SEDESOL, 2014^g), “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 27-12-2014, primera sección.

____. (SEDESOL, 2014^h), “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 27-12-2014, octava sección.

____. (SEDESOL, 2014ⁱ), “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa 3 x 1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 27-12-2014, tercera sección.

Secretaría de Educación Pública (SEP, 2014^a), “Acuerdo número 30/12/14 por el que se emiten las reglas de operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 30-12-2014, décimo tercera y décimo cuarta sección.

____. (SEP, 2014^b), “Acuerdo número 19/12/14 por el que se emiten las reglas de operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 26-12-2014, segunda sección.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2007), *Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, México, SHCP.

____. (SHCP, 2015^a), “Lineamientos de operación del Fondo para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad”, *Diario Oficial de la Federación*, 30-01-2015, segunda sección.

____. (SHCP, 2015^b), “Disposiciones para la aplicación de los recursos del Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 30-01-2015.

____. (SHCP, 2015^c), “Lineamientos para la aplicación de los recursos del Fondo Regional (Fonregion)”, *Diario Oficial de la Federación*, 30-01-2015, segunda sección.

____. (SHCP, 2015^d), “Reglas de operación del Fondo Metropolitano”, *Diario Oficial de la Federación*, 31-03-2015, primera sección.

Secretaría de Salud (SSA, 2014^a), “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 29-12-2014, primera sección.

____. (ssa, 2014^b), “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad DIFerente, para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 29-12-2014, sexta sección.

____. (ssa, 2014^c), “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Atención a Personas con Discapacidad, para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 29-12-2014, octava sección.

____. (ssa, 2014^d), “Acuerdo mediante el cual se emiten las reglas de operación del Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia para el ejercicio fiscal 2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 29-12-2014, novena sección.

Segundo Congreso Nacional de Instrucción (2º CNIP, 1891), *Informes y resoluciones*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León.

Sistema de autopistas, aeropuertos, servicios conexos y auxiliares (SAASCAEM, 2015), Autopistas, <<http://saascaem.edomex.gob.mx/autopistas>, 09-07-2015.>

Wright, Deil S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica.