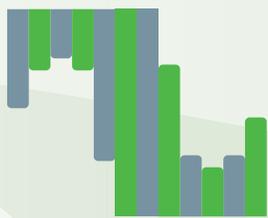




**La calidad del gobierno y la rendición
de cuentas en los estados:
una agenda de investigación**

Reportes de investigación



México
estatal

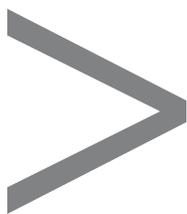
Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas
en las Entidades Federativas



Calidad de Gobierno y Rendición de Cuentas
en las Entidades Federativas



Año 2009



La calidad de gobierno y la rendición
De cuentas en los estados:
Una agenda de investigación

Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos Cázares

Este documento forma parte del proyecto **Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México**, coordinado por **Guillermo M. Cejudo y Alejandra Ríos Cázares** del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y financiado con recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (PNUD), provenientes del Centro de Gobernabilidad de Oslo. El proyecto busca contribuir a la generación de capacidades y al fortalecimiento del gobierno democrático en las 32 entidades federativas mexicanas mediante la construcción de indicadores objetivos que sirvan como insumos para evaluar la gestión pública y los mecanismos de rendición de cuentas. Las opiniones, hallazgos y conclusiones son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La calidad del gobierno y la rendición de cuentas en los estados: una agenda de investigación

*Guillermo M. Cejudo
Alejandra Ríos Cázares*

En los últimos veinte años, los gobiernos estatales de México se han transformado de manera radical. Hoy en día, los estados gozan de un mayor margen de autonomía para tomar decisiones que atañen a su territorio y población. Lo anterior es consecuencia de dos importantes procesos de cambio que se acentuaron en la década de los años ochenta. El primero fue la descentralización de responsabilidades y servicios del gobierno federal hacia los estados y el segundo fue el pausado incremento de la competencia electoral a nivel local.

La “devolución” de responsabilidades (y recursos) hacia los estados se intensificó durante la década de los noventa con la creación, en 1998, de los “Fondos de aportaciones federales a entidades federativas y municipios” conocido como el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Cuando fue creado, el Ramo 33 incluía sólo cinco fondos (educación básica y normal, salud, infraestructura social, fortalecimiento de los gobiernos municipales) a los que se han agregado cuatro más (aportaciones múltiples, educación tecnológica y de adultos, seguridad pública y fortalecimiento de las entidades federativas). Desde su inicio, los fondos federales constituyen la fuente de ingresos más importante para los estados y representan uno de los principales rubros de gasto e inversión del gobierno federal.

La transferencia de responsabilidades y recursos hacia los estados ha incrementado el margen de decisión de los gobiernos estatales; sin embargo, este

incremento en capacidades no se ha transformado en un ejercicio “más eficaz y eficiente” de los gobiernos locales y tampoco parece haber modificado las dinámicas de gestión a nivel local. Prevalecen en los estados deficiencias en la provisión de bienes y servicios públicos y también áreas de opacidad en el manejo de los recursos. Pocas han sido las iniciativas contundentes de los gobiernos locales por alterar este patrón. De hecho, en reconocimiento a la falta de control sobre el uso adecuado de los recursos de procedencia federal, el Congreso de la Unión aprobó –a iniciativa del ejecutivo federal- una reforma constitucional que obliga a las legislaturas estatales a ajustar el marco normativo para garantizar una metodología similar en la gestión de los recursos y para procurar que las instituciones encargadas de controlar los recursos públicos a nivel local cumplieran con estándares mínimos.

El segundo proceso de cambio que ha favorecido el fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos estatales es el aumento en la competencia electoral en el ámbito local. En 1989, el Partido Acción Nacional (PAN) ganaba las elecciones de Baja California Norte y con ello coronaba un lento proceso de cambio que fragmentó el monopolio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Once años después, la alternancia llegaría al poder federal. A partir del triunfo panista en Baja California, quince estados de la República han experimentado el cambio de partido en el gobierno, incluyendo al Partido de la Revolución Democrática (PRD), y en cuatro de estos la titularidad del gobierno han oscilado entre partidos.

La pluralidad que caracteriza la política estatal hoy día es aún más clara cuando se observa la conformación de las legislaturas estatales. En el año de 1985, el

partido que controlaba el gobierno estatal (el PRI) controlaba también la mayoría absoluta de escaños en todos los congresos locales. Diez años después, sólo doce gobernadores contaban con este respaldo, quince gobernadores tenían el apoyo de una mayoría simple de diputados locales y el resto enfrentaban una mayoría legislativa de un partido político distinto. Actualmente, es común observar en los estados situaciones de gobiernos sin mayoría legislativa (e incluso, gobiernos de minoría). En suma, la competencia electoral es una realidad no sólo en la lucha por el poder ejecutivo sino también en la contienda por escaños legislativos. El resultado de estos dos procesos de cambio –descentralización y pluralidad política– ha sido múltiple. Por una parte, la autonomía que ganaron los estados frente al gobierno federal modificó los mecanismos de comunicación entre niveles de gobierno que permitían a los estados coordinar acciones de política con la Federación y facilitaba al gobierno federal mantener bajo control las decisiones relevantes de política a nivel local. La yuxtaposición de gobiernos de distintos partidos ha generado un incremento en los costos de negociación y ha limitado las posibilidades de reajuste y corrección de políticas públicas. Por otra parte, los cambios que incrementaron la capacidad de acción de los gobiernos estatales no estuvieron acompañados de una estrategia deliberada para mejorar los mecanismos de gestión, evaluación y rendición de cuentas a nivel estatal. Por el contrario, indicadores básicos de bienestar muestran que en los últimos años, la magnitud de los cambios no se refleja en mejoras igualmente significativas en la calidad de vida del ciudadano. Aún más, la evidencia anecdótica –que llena páginas enteras de la prensa nacional y estatal– muestra un

mosaico de gobiernos que enfrentan serias limitaciones en el diseño e implementación de políticas, además de mostrar reticencia a la fiscalización y la transparencia.

El nuevo federalismo no responde a una política deliberada de coordinación entre niveles de gobierno. En realidad, el federalismo actual es un accidente provocado por la suma de factores coyunturales. Los gobiernos estatales tienen amplio margen de acción porque los controles a su gestión son precarios. Por una parte, la capacidad de injerencia del gobierno federal está constitucionalmente delimitada; mientras que los mecanismos de control “internos” de los gobiernos estatales son, en el mejor de los casos, débiles (y en este rubro se incluyen no sólo los contrapesos legislativos, sino también los que ejercen organismos autónomos como el Ombudsman o los institutos de acceso a la información pública). Aunado a esto, la capacidad del ciudadano para imponer límites efectivos a las acciones del gobierno o buscar un cambio de dirección se restringe en su mayor parte a la participación electoral (que a su vez, es limitada debido la prohibición de reelección en el caso del poder ejecutivo y de reelección inmediata para las posiciones legislativas). Aún más, las innovaciones en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental descansan en la demanda ciudadana; es decir, el estado no ofrece rendir cuentas, el ciudadano debe pedir las. La consecuencia principal de este federalismo desordenado, y de una política de rendición de cuentas pasiva, es que se desconoce qué hacen los gobiernos estatales, cómo lo hacen, quién vigila sus acciones, quién evalúa sus políticas y quién sanciona los desvíos.

La efectividad de las acciones gubernamentales pasa invariablemente por la calidad de las instituciones políticas. Los efectos reales de la situación que se ha descrito se reflejan en el desarrollo del país. Un gobierno poco efectivo y poco transparente profundiza los graves problemas de desigualdad (social, de género y de etnia, entre otras). Basta con recordar que los retornos marginales de la inversión pública aumentan en los lugares más desfavorecidos y es en esos mismos lugares donde las consecuencias de políticas erráticas se magnifican. Controles precarios a la discrecionalidad del uso de los recursos públicos, por ejemplo, limitan la productividad de las erogaciones lo que puede explicar la falta de correlación entre indicadores de política e indicadores de desarrollo. Por otra parte, un gobierno poco efectivo y poco responsivo fallará en el diseño de políticas que aminoren prácticas discriminatorias, pues la falta de vinculación con los grupos vulnerables hará que estas acciones de gobierno sean en la práctica, reformas cosméticas.

Los estados de la República enfrentan importantes retos para la consolidación de gobiernos efectivos, eficientes y responsables, pero el número y la magnitud de estos desafíos no son equivalentes. Es necesario contar con un diagnóstico preciso de las fortalezas y debilidades institucionales de los estados para poder iniciar acciones de reforma pues si bien existen problemas que son comunes en todo el país, la diversidad que caracteriza a las entidades obliga a repensar la viabilidad de reformas generalizadoras, homogéneas. La efectividad de los cambios institucionales a nivel estatal en México debe reconocer la diversidad no sólo entre estados, sino también al interior de los mismos.

A la fecha, sin embargo, no existe una fuente de información consolidada y objetiva sobre el funcionamiento de las instituciones políticas locales; en consecuencia, el diagnóstico de la diversidad institucional, de la heterogeneidad en la calidad de gestión y en la rendición de cuentas de los estados es precario. Es importante conocer qué hacen los gobiernos estatales, cómo lo hacen, quién vigila sus acciones, quién evalúa sus políticas y quién sanciona los desvíos para poder diseñar estrategias de ajuste y mejora. La agenda reciente de investigación sobre gobiernos subnacionales en México ha avanzado mucho en algunas áreas, como la relacionada con las normas electorales y sus efectos en la composición de los congresos, las relaciones entre congresos y ejecutivos estatales,¹ así como la que ha descrito y explicado los procesos de descentralización de recursos y responsabilidades de la federación a los estados.² En contraste, los estudios sobre la estructura y el funcionamiento de las instituciones de gobierno es escasa (Moreno, 2009), en materia de rendición de cuentas los hallazgos son recientes³ y, además, se trata de un tema en evolución (varias normas constitucionales recientes en materia de rendición de cuentas están en proceso de ser traducidas a normas estatales). Existe además un grave vacío de información sobre el trabajo de los gobiernos estatales en políticas intergubernamentales clave para el desarrollo de país, en las que tienen una participación importante de acuerdo al diseño de la política pública, pero de las que se desconoce las acciones concretas que llevan a cabo. En efecto, las

¹ Por mencionar algunos ejemplos ver (Lujambio 2000, 1997; Langston y Aparicio 2008; Espinoza Valle y Coutigno Ramirez 2002; Aranda 2004). Sobre la interrelación entre el ámbito federal y el local Langston y Aparicio 2008

² (Cabrero Mendoza 2005, 2007; Cabrero Mendoza y Guerra s.f.) (Pardo, 199)

³ Véase (Ríos-Cázares y Cejudo, 2009)

políticas públicas de educación, salud, promoción económica y seguridad ciudadana son, desde hace varios años, espacios en los que los gobiernos estatales juegan un papel importante, y sin embargo no tenemos información certera y comparable sobre qué responsabilidades tienen y cómo las cumplen.

En este documento se esboza un diagnóstico general (un *estado del arte*) sobre la información con que contamos en torno a los gobiernos estatales y se hace una propuesta de estudio (una *agenda de investigación*) que busca contribuir, desde los cimientos (la generación de información básica) a la investigación en materia de gobiernos estatales, que trascienda los casos aislados que no se pueden comparar, pero que también vaya más allá de las generalizaciones que impiden conocer las variaciones y divergencias entre los gobiernos de cada entidad federativa.

Consolidar una agenda de investigación en esta dirección serviría para crear un nicho específico sobre la calidad de gobierno y la rendición de cuentas, que sería distinta de la agenda vigente, concretada en lo electoral (las reglas de acceso al poder público y la discusión sobre las instituciones encargadas de las elecciones), en la discusión sobre el proceso de descentralización y las relaciones intergubernamentales, y en el debate sobre el federalismo fiscal. Los tres temas están relacionados con la agenda aquí propuesta, pero no la incluyen. En efecto, la literatura sobre cómo se accede al poder político en las entidades federativas, cuáles son las atribuciones y responsabilidades en materia de políticas públicas y obligaciones legales, y cuál es el origen, destino y reglas de distribución del dinero público entre los distintos órganos de gobierno son temas torales en el estudio de los

gobiernos estatales –y sus hallazgos han servido para entender mejor el funcionamiento del arreglo federal mexicano. Y, sin embargo, ninguno de ellos resuelve las pregunta sobre el funcionamiento cotidiano de los aparatos gubernativos estatales, la rendición de cuentas en ese ámbito ni sobre el desempeño de las atribuciones descentralizadas. En suma, se propone una agenda de investigación que ponga en el centro a los gobiernos estatales como agentes gubernativos, que toman decisiones, cumplen sus responsabilidades, ejercen recursos públicos, implementan políticas públicas, producen bienes y servicios para sus ciudadanos y rinden cuentas por todo ello.

I. Antecedentes: los procesos de descentralización y cambio político

I.1. El proceso de descentralización

México ha ocupado un lugar peculiar en el análisis de los sistemas federales por su paradójica tendencia centralizadora. Es extensa la lista de estudios que explican la concentración del poder de decisión en el gobierno central, aquí basta con repetir que la centralización respondió en un inicio a la necesidad de consolidar el estado nacional al término de una Revolución que dejó al país convulso y fragmentado. La tendencia a centralizar las decisiones de gobierno se fortaleció a lo largo de las décadas siguientes principalmente como mecanismo de control político.⁴

El poder del gobierno federal se ha manifestado en dos tendencias que persisten (aunque en distinto grado) hasta nuestros días: por una parte, la federación ha concentrado (hasta casi monopolizar) la recaudación de recursos haciendo a los gobiernos locales altamente dependientes de las transferencias federales. Por otra parte, el poder de bolsa de la federación fomentó que fuese ella el principal actor en la definición e implementación de las políticas públicas, situación que truncó el desarrollo de las administraciones públicas locales. Sin embargo, el cambio en el mapa político del país (que documentamos en la siguiente sección), así como constantes crisis económicas han transformado –que no resuelto– ambas tendencias. El resultado, en primer lugar, son gobiernos locales de frágil capacidad financiera (y débiles incentivos para fortalecer su autonomía fiscal) que deben responder a una creciente gama de responsabilidades derivadas de varios procesos de

⁴ Véase (Hernández Rodríguez, 2008) para un resumen de esta literatura.

descentralización que, aunque trasladaron obligaciones y recursos, no tuvieron por objetivo fortalecer la autonomía ni la capacidad administrativa de los gobiernos locales. Estos procesos, además, han creado gran confusión con respecto a la responsabilidad que corresponde a cada nivel de gobierno.

En consecuencia, los ciudadanos tienen serios problemas para asignar responsabilidades al momento de evaluar el desempeño gubernamental. Lo anterior, no es un asunto menor pues una condición importante “para que los procesos de descentralización generen los beneficios esperados [es] que el electorado conozca qué bien público produce cada orden de gobierno” (Hernández Trillo y Torres Rojo 2006)

Segundo, la descentralización (o la desconcentración de funciones) no incorporó la adaptación de las instituciones políticas. Se “devolvieron” responsabilidades de gobierno a las entidades sin garantizar los mecanismos para que estas responsabilidades fueran efectivamente cumplidas. Sólo en años recientes –tan reciente como 2008- el gobierno federal y el Congreso de la Unión tomaron cartas en el asunto al exigir –por medio de una reforma constitucional- que las entidades encargadas del seguimiento y fiscalización del uso de los recursos públicos (a saber, las entidades de fiscalización superior) cumplieran con estándares mínimos.⁵ La descentralización hizo evidente, sin proponérselo, la debilidad de la rendición de cuentas gubernamental en las entidades de la República.

⁵ Decreto Promulgatorio de la Reforma Constitucional en Materia de Gasto Público y Fiscalización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo del 2008.

Tercero, las acciones de descentralización no contemplaron la capacidad administrativa de los gobiernos estatales y municipales y si bien la devolución de responsabilidades a los estados motivó la profesionalización de las administraciones públicas, la inconsistencia entre capacidades y responsabilidades generó importantes ineficiencias administrativas que han costado caro a la población.

Cuarto, la descentralización no estuvo acompañada de una devolución de recursos ni de autoridad fiscal a los gobiernos locales. Hoy en día, el gobierno federal está a cargo de la recaudación de los impuestos más importantes,⁶ mientras que los estados están a cargo de la recaudación de impuestos menores⁷. El resultado es que en promedio, el 85% de los ingresos estatales proviene de las participaciones federales (Hernández y Torres Rojo 2006). Esta concentración de recursos ha tenido dos efectos negativos. Por una parte, la dependencia de transferencias externas genera una “ilusión fiscal” pues las transferencias externas generan una reducción en el costo de los servicios públicos “percibido” por los contribuyentes lo que ocasiona un aumento en el tamaño del sector público (idem). Esta distorsión no sucedería si existiese una efectiva vinculación entre las decisiones de gasto y los esfuerzos de recaudación. Por otra parte, la dependencia de los gobiernos estatales a transferencias federales genera un círculo vicioso en donde los gobiernos locales no tienen incentivos para fortalecer su capacidad de recaudación, lo que profundiza aún

⁶ El impuesto al valor agregado (IVA), impuesto sobre la renta (ISR), impuestos sobre producción y servicios (IEPS), impuesto al activo (IMPAC), impuesto sobre tenencia de automóviles, impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), derechos sobre extracción petrolera, impuesto a la exportación de crudo, diversos derechos y aranceles a la importación y misceláneos

⁷ Impuesto sobre nóminas, impuesto sobre transferencias de propiedades, impuesto sobre el uso de suelo, derechos y cuotas de diversos servicios públicos, impuestos sobre automóviles con más de diez años de uso, y misceláneos. Los municipios cuentan con el impuesto predial, parte del impuesto de adquisición de inmuebles y cuotas, derechos y licencias en especial agua y bebidas alcohólicas en establecimientos.

más su dependencia a las transferencias externas. Finalmente, la dependencia a este tipo de transferencias, desvirtúa el vínculo entre los gobiernos estatales y municipales con sus ciudadanos: al no depender de las aportaciones de la población bajo su jurisdicción, los gobernantes no cuentan con incentivos suficientes o estables para mejorar la eficiencia del ejercicio de gobierno. Las transferencias intergubernamentales bien pueden generar gobiernos rentistas.⁸

Por último, como lo mencionan Cejudo, Cabrero y Merino, las políticas de descentralización que se adoptaron en los últimos treinta años no han seguido una lógica uniforme y tampoco parecen tener una intencionalidad clara. Se trata más bien de estrategias que respondieron a factores coyunturales que, en el agregado, han resultado en un federalismo distorsionado.

1.2. El proceso de cambio político

La descentralización de los años ochenta tuvo lugar en un contexto de intensa actividad política caracterizado por un complejo proceso de cambio en las normas y los procedimientos electorales que lentamente abrió las puertas a la pluralidad en el ámbito estatal. Si bien en décadas previas, la oposición al Partido Revolucionario Institucional había conseguido algunas victorias electorales, su influencia en las decisiones de gobierno continuó siendo más simbólica que efectiva. Fue hasta la década de los años ochenta que partidos políticos distintos al PRI lograron penetrar las instituciones y afectar –directa o indirectamente- decisiones de política. Hoy en

⁸ En analogía a lo que sucede con economías nacionales que dependen de la ayuda internacional.

día, la diversidad es una característica usual en las instituciones políticas del país a todos los niveles de gobierno.

El cambio se observó inicialmente a nivel municipal, cuando partidos antes marginados empezaron a ganar espacio en los cabildos municipales (gracias a la representación proporcional) y eventualmente lograron conseguir -y garantizar- victorias electorales en municipios importantes. Los triunfos de la oposición en los gobiernos locales además de estimular una competencia más agresiva, facilitaron la conformación de cuadros que más tarde darían batalla como candidatos en las contiendas electorales por el gobierno del estado o bien por diputaciones en la Legislatura Federal, como bien lo demuestra el triunfo de Ernesto Ruffo, presidente municipal panista de Ensenada, en las elecciones por el gobierno de Baja California en 1989.⁹

Desde la victoria panista en Baja California hasta el día de hoy, en 19 entidades federativas el PRI ha perdido el control del gobierno estatal, mientras que en 7 la competencia partidista ha ocasionado que la titularidad del poder ejecutivo haya cambiado de manos en más de una ocasión. Desde el inicio de la década de los noventa, ningún partido político tiene garantía de triunfo en elecciones locales; de tal manera que en todas las entidades, los partidos han tenido que adaptar sus estrategias de campaña y promoción. Incluso en aquellos estados donde los resabios del autoritarismo tienen mayor arraigo, la competencia y la vigilancia de los procesos

⁹ Para un análisis de cómo ha ganado importancia la política local en la selección de candidatos para posiciones federales ver (Langston y Aparicio 2008; Hernández y Rodríguez 2008)

electorales han incrementado los costos del fraude electoral, lo que invariablemente ha transformado el *modus operandi* de los actores políticos estatales.

El incremento de la pluralidad política no sólo se ha manifestado en el ámbito del poder ejecutivo estatal, también ha impactado la arena legislativa. Hoy en día, no es difícil –ni sorprendente– encontrar legislaturas locales pluripartidistas y ya no resulta difícil observar gobernadores que enfrentan una mayoría legislativa hostil. De hecho, la victoria del PAN en Baja California a finales de los años ochenta además de ser la primera vez que un partido distinto al PRI ganaba el control de un gobierno estatal, fue también la primera ocasión en que un gobernador enfrentó a una legislatura dominada por un partido de oposición. A partir de esa fecha, contar con el apoyo del congreso estatal dejó de ser un proceso automático, para convertirse en un factor relevante dentro de la agenda de los partidos políticos estatales.

El aumento de la pluralidad política a nivel estatal ha afectado el modo de hacer política (y políticas) en los estados en al menos dos aspectos. Por un lado, la yuxtaposición de gobiernos de distinto partido político ha afectado la coordinación intergubernamental para la implementación de políticas públicas. Por otra parte, la pluralidad ha transformado la dinámica gubernamental de las entidades federativas al eliminar la homogeneidad entre los poderes de gobierno.

La coordinación intergubernamental

En un sistema federal como el nuestro la coordinación entre niveles de gobierno es de suma importancia tanto para la planeación de políticas como para su

implementación. Durante las décadas que siguieron a la lucha armada revolucionaria y hasta el fin del siglo XX, la relación entre el Gobierno Federal y los gobernadores se organizaba de acuerdo con reglas no escritas que reconocían la dependencia mutua entre ambos actores. Mientras que el primero concentraba los recursos y la distribución de los mismos, los segundos se encargaban de la delicada tarea de mantener la estabilidad política y social dentro del estado.¹⁰ Los gobiernos estatales proveían de ciertos servicios e implementaban políticas más en respuesta a la delegación de responsabilidades por parte del gobierno central, que a iniciativas propias, como bien lo demuestran la importancia de las delegaciones federales y la debilidad de las administraciones públicas estatales (Hernández Rodríguez 2008). En suma, el predominio del PRI en la política nacional y estatal facilitó la concentración del poder de decisión en el gobierno federal mientras que las reglas no escritas del orden priísta permitían la pronta resolución de problemas de coordinación entre niveles de gobierno.

La “armonía” en las relaciones intergubernamentales fue un factor decisivo para la centralización de la potestad recaudatoria en la Federación, además de que facilitó el proceso de descentralización de los años ochenta. El entendimiento entre niveles de gobierno, sin embargo, empezó flaquear conforme se diluía la homogeneidad del mapa político. A medida que el PRI perdía influencia en los estados, el gobierno federal perdía su liderazgo incluso al interior de su propio partido. Los fracasos electorales del PRI a nivel estatal y federal (por ejemplo, cuando

¹⁰ Para una amplia elaboración de esta tesis ver (Hernández Rodríguez 2008)

no logró conseguir la mayoría simple en la Cámara de Diputados en 1997) alertaron a los políticos locales sobre su propia fragilidad y generaron que los actores relevantes de la política estatal reagruparan fuerzas en torno al gobernador, el hombre fuerte del estado. Una situación similar ocurrió en los estados gobernados por la “oposición”, pues los gobernadores de estas entidades ocuparon un lugar preponderante en la toma de decisión al interior de las instancias partidistas nacionales. Así, los gobernadores afianzaron su influencia en la política local gracias a su participación en la política partidista (por ejemplo, en la selección de candidatos a puestos clave en lo local y en lo federal) y de manera paralela, ganaron presencia en la política nacional al consolidarse como grupo de presión sobre todo en la definición de políticas de alcance nacional, como el presupuesto federal (principalmente, partidas y aportaciones que se transfieren a los estados).¹¹

En suma, la competencia política apuntaló la autonomía de los gobiernos estatales y con ello, multiplicó el número de actores involucrados en la definición e implementación de políticas, además de agudizar la heterogeneidad entre ellos. Lo anterior en un contexto caracterizado por la devolución de responsabilidades de la federación a los estados. El resultado ha sido el debilitamiento de “los ejes articuladores” que resultan fundamentales dada la “creciente transversalidad de las políticas” que obligan a que los “los problemas públicos [sean] tratados a través de su naturaleza intersectorial e interrregional” (Cabrero Mendoza 2007).

¹¹ Véase (Flammand 2004) para un extenso análisis sobre el nuevo papel de los gobernadores.

La política interna

Características esenciales de las decisiones gubernamentales, tales como la estabilidad de la decisión, su adaptabilidad, la calidad de implementación y el énfasis en el interés público, son afectadas por dos elementos clave del marco institucional: la separación de los poderes de gobierno y la diferenciación de propósitos entre los actores relevantes. La separación de poderes refiere a la situación en la cual “diferentes componentes del gobierno tienen la habilidad de ejercer influencia mediante el ejercicio de veto en la formación de la política pública” (Haggard y McCubbins, 2001). El punto clave de la separación de poderes, sin embargo, es que para ser efectiva se requiere que los distintos componentes de gobierno, además de tener prerrogativas distintas, tengan propósitos y preferencias diferentes. Esta diversidad en intereses está determinada a su vez por las preferencias que predominan en la sociedad y por las reglas que regulan el acceso al poder (por ejemplo, el sistema electoral).

La combinación de un régimen de separación de poderes y la diversidad de intereses que existen en la sociedad determina el número de actores clave en un sistema político, el cual a su vez afecta tres aspectos clave de las políticas públicas: el nivel de discrecionalidad (transparencia), el ámbito y alcance de una política (es decir, los beneficiarios de la misma) y la estabilidad de las decisiones gubernamentales. Cuando el número de actores aumenta, se incrementa también el número y la efectividad de los controles al uso discrecional del poder, pues al hacer más costosa la negociación, se limita la posibilidad de acciones arbitrarias. Incrementar el número

de actores, por tanto, favorece la estabilidad de las decisiones de política. Sin embargo, un número muy alto de actores conlleva dos problemas potenciales: por una parte, dispersar las decisiones de política entre un número mayor de actores resta capacidad al régimen para revertir políticas ineficientes pues limita su habilidad para adaptarse a situaciones cambiantes. Por otra parte, en un régimen con alta fragmentación el costo del consenso y la negociación aumenta, lo cual puede ir en detrimento del interés general (pues la provisión de prebendas o concesiones es usualmente el precio del consenso).¹²

La dispersión o concentración del número de actores en los estados de la República tiene su manifestación más acabada en las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. En este sentido, los estados muestran una amplia diversidad pues si bien es cierto que desde el triunfo del PAN en Baja California, han aumentado los gobiernos estatales que no cuentan con el apoyo de la mayoría simple en el Congreso local –o que ni siquiera logran el sustento de la pluralidad legislativa-, también existen estados donde el partido político en control de la burocracia estatal (de cualquier color) cuenta con un respaldo abrumador en la Legislatura estatal. En otras palabras, ahora es posible ver bipartidismos (por ejemplo Jalisco, Morelos, Tabasco), bipartidismos plurales (Campeche, Chihuahua) e incluso, multipartidismos (Estado de México o Chiapas). Aunque es importante notar que la hegemonía de un partido (cualquiera) también permanece (Coahuila, Oaxaca, Puebla).¹³

¹² Para una elaboración de estos dilemas véase (Cox y McCubbins, 2001)

¹³ La categorización de los estados es de acuerdo al número efectivo de partidos políticos legislativos de acuerdo a datos de 2005 siguiendo la clasificación propuesta por (Klesner, 2005). Se considera partido

Las reglas electorales de las entidades que afectan el grado de dispersión del sistema político estatal no son homogéneas. A pesar de que todas consisten en un sistema electoral mixto que modera la sobrerrepresentación de los partidos grandes (al otorgar garantías de representación a los partidos pequeños), el acceso a la arena política no es equivalente entre las entidades. En promedio, 40% de los escaños en las legislaturas locales se reparten de acuerdo a una fórmula de proporcionalidad, mientras que el resto se distribuye de acuerdo al principio de mayoría. Los casos extremos son Baja California Sur en donde 24% de los escaños son de representación proporcional y Jalisco donde 50% de las curules se distribuyen de acuerdo a este criterio (lo que hace de la legislatura jalisciense la más equitativa del país).

El papel de los congresos locales en la definición de políticas sigue siendo limitado; sin embargo, su participación dista mucho de ser irrelevante, puesto que las legislaturas mantienen la facultad constitucional de modificar o vetar iniciativas ejecutivas, así como de vigilar el efectivo cumplimiento de los objetivos de política y fiscalizar el adecuado uso de los recursos públicos por parte de la burocracia estatal.

En resumen, la pluralidad política que caracteriza a las legislaturas locales es una advertencia de que los controles constitucionales al poder Ejecutivo en la definición de la agenda legislativa (incluyendo el presupuesto) pueden entrar en juego en cualquier momento. Aunque se trata de buenas noticias para el equilibrio de poderes, esta misma fragmentación incrementa los costos de negociación y puede

hegemónico si el NEPL oscila entre 1 y 1.5, bipartidismo ($1.5 \leq \text{NEPL} < 2$), bipartidismo plural (dos partidos políticos predominan pero un tercero puede afectar las decisiones) ($2 \leq \text{NEPL} < 2.5$) y multipartidismo si ($2.5 \leq \text{NEPL}$). Ver (Ríos Cázares, 2007)

provocar el aumento de prebendas que cubran el potencial costo del consenso. Todavía hace falta conocer cómo las reglas electorales impactan en el nivel de pluralidad del régimen político estatal y cómo la dispersión o concentración del poder en las entidades afecta el tipo, calidad y efecto de las políticas públicas y las decisiones de gasto que se determinan en el ámbito estatal.

II. Lo que no sabemos

La mayor parte de los resultados de la agenda de investigación vigente sobre federalismo, descentralización y gobiernos estatales nos da cuenta de los cambios en el entorno de los gobiernos estatales: las nuevas presiones derivadas del proceso democrático, las nuevas obligaciones derivadas del proceso de descentralización, los (hasta hace muy poco) crecientes recursos disponibles, los desafíos de la coordinación intergubernamental y la cada vez más compleja política interna. Este diagnóstico del entorno nos sugiere –pero no describe ni explica– nuevas pautas de comportamiento de los gobiernos estatales.

Los gobiernos estatales en tanto que agentes de gobierno –es decir, no sólo como actores en el sistema intergubernamental, ni como destinatarios de los procesos de descentralización– pocas veces son objeto de estudio. En contraste con la abundancia de datos respecto a los montos financieros transferidos o respecto a los resultados electorales, la información disponible sobre la estructura, organización, funcionamiento, desempeño y resultados de los gobiernos estatales es escasa.

No se intenta aquí presentar una revisión completa de la literatura sobre gobiernos estatales, sino simplemente dejar en claro cuatro ideas sobre las ausencias en el estudio de los gobiernos estatales mexicanos.

Una primera ausencia se desprende de la falta de información comparable básica sobre el funcionamiento de los gobiernos estatales. Si bien no pueden ignorarse los esfuerzos de instituciones como el INEGI, Indetec, Inafed, la Secretaría de Hacienda por construir indicadores comparables –casi todos relacionados con las finanzas públicas– y algunos esfuerzos académicos por construir indicadores de buen gobierno,¹⁴ lo cierto es que se trata –en casi todos los casos— de esfuerzos aislados, con poca comunicación entre sí y, sobre todo en los indicadores no generados por instancias gubernamentales, con escasa replicación en el tiempo. A esto se añade una muy precaria generación de información gubernamental por parte de los gobiernos estatales: hay estados que incluso carecen de información mínima sobre su plantilla de personal o sus gastos en nómina. Esta falta de información básica impide la realización de estudios analíticos con evidencia sólida. El estudio de los gobiernos estatales por tanto suele hacerse con base en información fragmentada o en estudios impresionistas, que pintan a grandes rasgos una realidad pero que son incapaces de diagnósticos precisos –a partir de los cuales puedan armarse explicaciones sólidas y/o propuestas de política factibles.

Pero incluso en los casos en los que la investigación se sustenta en datos firmes, existe poca proclividad a la sistematización de información y a la replicación

¹⁴ Sobre estos últimos, véase (Cejudo, Gerhard y Zabaleta, 2009).

de análisis. Esta segunda ausencia explica que los datos encontrados en un estudio no suelen ser utilizados para análisis posteriores: la generación de información no tiene como propósito construir bases de datos que puedan dar información sistematizada y comparable entre estados y en el tiempo, sino resolver problemas inmediatos de investigación; los análisis no buscan construir hipótesis que puedan ser validadas o refutadas en otros estudios o utilizar métodos que puedan ser replicados o corroborados en otros contextos.

Una tercera ausencia se relaciona con la poca comunicación entre especialistas en gobiernos estatales: en varias universidades de los estados hay investigadores con producción académica de calidad respecto a la estructura y desempeño de un gobierno estatal o de los gobiernos de una región. Sin embargo, dicha investigación pocas veces rebasa el ámbito regional y no suele ser citada, revisada ni replicada en otros espacios. Aún más, muchos de estos estudios de caso carecen de ambición teórica, pues se restringen –innecesariamente– a la descripción o al análisis contextualizado, sin extender los alcances de sus hallazgos. Las generalizaciones existentes no son producto de hipótesis comprobadas una y otra vez, sino lo contrario: descripciones que omiten detalles y variaciones entre los estados por falta de información.

Así, existe, por un lado, una ausencia de información básica, que permita recopilar datos comparables y sistematizar las observaciones, pero que, al mismo tiempo, sirva para construir diagnósticos diferenciados y elaborar explicaciones sobre las similitudes y diferencias en la estructura y funcionamiento de los gobiernos

estatales. Pero, por otro, hay poca vocación por la generalización teórica y la replicabilidad de análisis. Estamos, en pocas palabras, ante un campo de investigación de gran potencial (por las enormes ventajas del método comparativo subnacional),¹⁵ pero de desarrollo incipiente.

El estado actual de la investigación sobre gobiernos estatales es consecuencia no sólo de falta de interés o de poca sofisticación analítica: hay dificultades inherentes al objeto de estudio que complican la investigación en este terreno. En primer lugar, porque se trata de una realidad cambiante: los gobiernos estatales han sido partícipes de una mudanza dramática en el federalismo mexicano, por los procesos acelerados que, en menos de dos décadas, modificaron el centralismo presidencialista autoritario del régimen anterior en un sistema federal democrático con poder y responsabilidades dispersos. En el mismo sentido, los gobiernos estatales han operado en un arreglo de federalismo fiscal en flujo, con reglas de distribución cambiantes (en algunos casos, actualizadas año con año), y montos volátiles (en función de variaciones económicas y/o decisiones políticas), que dificultan seguir la pista al dinero y al cumplimiento de obligaciones variables. Una segunda razón se deriva de lo que podríamos llamar un federalismo desordenado, en dos sentidos: la complejidad en la distribución de competencias y en la poca definición de las responsabilidades de los gobiernos estatales como parte de las políticas intergubernamentales. Si la constitución federal establece las competencias exclusivas de la federación y el municipio, no hace lo mismo con las estatales, que sin

¹⁵ Véase (Snyder, 2001)

embargo, en la práctica son múltiples, y muchas veces empalmadas con responsabilidades de los estados y los municipios. Además, cada política descentralizada (educación, salud, etc.) en la que los gobiernos estatales participan opera con reglas, mecanismos, instituciones y procesos de decisión distintos, que no responden a un diseño ordenado de asignación de responsabilidades sino a arreglos coyunturales. Investigar el funcionamiento de gobiernos estatales que operan en medio de esta complejidad es un reto mayor.

Finalmente, y esto no es menor, existe una desordenada (y descoordinada) política de producción y sistematización de la información gubernamental. Cada estado genera, mantiene y difunde información de acuerdo con reglas distintas. Por ello, la información que está disponible en un estado no lo está necesariamente en otro. Las normas de archivo, las reglas para generar indicadores y difundirlos y el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia es diferente entre las entidades federativas.¹⁶

Construyendo insumos para una nueva agenda de investigación

Ante estas ausencias de información y ante la complejidad en el estudio de los gobiernos estatales, la tarea de investigación comienza por generar información comparable sobre qué hacen los estados y sobre cómo lo hacen. Generar información comparable quiere decir producir u obtener datos duros, sistematizables y desagregados sobre la estructura y el funcionamiento de los gobiernos estatales y

¹⁶ (Ríos-Cázares y Cejudo, 2009)

sobre el desempeño de sus obligaciones como parte de las políticas públicas intergubernamentales. Estos datos, además, deberán estar contruidos expresamente para poder ser comparados: para que los datos referentes a un estado signifiquen lo mismo que los del resto de las entidades federativas y que sean datos susceptibles de ser contruidos en el futuro. En pocas palabras, datos que sean comparables entre las entidades federativas y en el tiempo.

La información básica necesaria también tiene que distinguir lo atribuible directamente a los gobiernos estatales, y evitar el error de pretender medir el desempeño de estos gobiernos a partir de los efectos territoriales de políticas intergubernamentales. Buena parte de los estudios actuales sobre el desempeño gubernamental en los estados (índices de corrupción, de calidad educativa, de desarrollo humano o de competitividad) no necesariamente distinguen entre lo atribuible al trabajo de los gobiernos estatales y lo que, en realidad, es resultado del desempeño de otros niveles de gobierno. Por ello es imprescindible separar desempeño de resultados de política, pues estos últimos no son siempre atribuibles a la estructura y funcionamiento de los gobiernos estatales.

El paso inicial, por tanto, requiere identificar claramente las responsabilidades directas de los gobiernos estatales en materia de gestión administrativa y de participación en políticas públicas, ya sean exclusivas del ámbito estatal o intergubernamentales. En función de estas responsabilidades, se tendrán que definir los criterios para, una vez sabiendo *qué hacen*, poder evaluar *cómo lo hacen*. Esto pasa también por construir información en torno a las *instituciones, organizaciones* y

procesos que estructuran el desempeño de las funciones de los gobiernos estatales. A esto hay que añadir los *incentivos* que inciden en el comportamiento de actores políticos y servidores públicos y las *capacidades* (en la forma de recursos humanos, financieros, legales y administrativos) con que estos actores (y las organizaciones en las que actúan) cuentan para desempeñar sus funciones. Y, finalmente, requiere conocer las *prácticas* o rutinas específicas que son el resultado de las instituciones, los incentivos y las capacidades y que constituyen el comportamiento cotidiano de personas y organizaciones en el sector público de cada estado.

Estos insumos básicos de información sobre los gobiernos estatales son los que permitirían construir diagnósticos más precisos, explicaciones más sólidas y recomendaciones de políticas más pertinentes. Se trata de una tarea aparentemente reducida en su ambición, pero es el paso necesario para construir los bloques a partir de los cuales podrían elaborarse estudios mucho más sofisticados.

Bibliografía

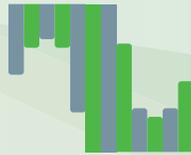
- Aranda, Rafael. 2004. *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2005. Acción Municipal y Desarrollo Local ¿Cuáles son las Claves del Éxito? In *Estudios sobre Desarrollo Humano, PNUD México*, editado por M. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Cd. de México: PNUD México.
- . 2007. De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales. In *Documento de Trabajo*, editado por D. d. A. Pública. México: CIDE.
- Cabrero Mendoza, Enrique, y Ady Guerra. s.f. Fiscal Decentralization y Institutional Constraints. Paradoxes of the Mexican Case.
- Cejudo, Guillermo M., Roberto Gerhard y Dionisio Zabaleta. 2009. "Guía de indicadores de buen gobierno en las entidades federativas". Reporte de Investigación 2, *México Estatal Proyecto calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México*. México: CIDE
- Cox, Gary, y Mathew D. McCubbins. 2001. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In *Presidents, Parliaments and Policy*, editado por M. D. McCubbins y S. Haggard. Cambridge: Cambridge University Press.
- Espinoza Valle, Víctor A., y Ana C. Coutigno Ramírez. 2002. Elecciones Federales y Concurrentes del Año 2000 en el Norte Mexicano. *Región y Sociedad* 14 (25):197-218.
- Flammand, Laura. 2004. The Vertical Dimensions of Government: Democratization and Federalism in Mexico. In *PhD Dissertation*. Rochester: University of Rochester.
- Haggard, Stephan, y Mathew D. McCubbins. 2001. Introduction : political institutions and the determinants of public policy. In *Presidents, Parliaments and Policy*, editado por M. D. McCubbins y S. Haggard. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hernández Rodríguez, Rogelio. 2008. *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México: El Colegio de México.
- Hernández Trillo, Fausto, y Juan Manuel Torres Rojo. 2006. Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano. *Revista Mexicana de Sociología* 68 (1):1-47.
- Klesner, Joseph L. 2005. Electoral Competition and the New Party System in Mexico. *Latin American Politics and Society* 47 (2):103-142.

- Langston, Joy, y Javier Aparicio. 2008. Legislative Career Patterns in Democratic Mexico. In *Department of Political Studies - CIDE*. Mexico City.
- Lujambio, Alonso. 1997. *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*. Mexico: Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Federal Electoral-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- . 2000. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- Moreno Espinosa, Roberto. 2009. *Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México*. México: Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados.
- Pardo, María del Carmen. (ed.) 1999. *La federalización e innovación educativa en México*. México: El Colegio de México
- Ríos-Cazares, Alejandra. 2007. *Accountability at Risk: The Influence of Electoral Competition* Presentación en the Latin American Studies Association Conference, Septiembre 5-8, 2007
- Ríos-Cazares, Alejandra, y Guillermo M. Cejudo. 2009. *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México* DT-DAP, editado por D. d. A. Pública. Cd. Mexico: CIDE.
- Snyder, Richard. 2001. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method" *Studies in Comparative International Development* 36 (93-110).



CARRETERA MÉXICO- TOLUCA 3655
COL. LOMAS DE SANTA FE 01210
MÉXICO, D.F.

CIDE
35 años



www.mexicoestatal.cide.edu