

La descentralización municipal en México

Jesús Francisco Ramírez Gómez¹

Ana Elizabeth Ramírez Gómez²

Felipe César González Morga³

Resumen

El objetivo en este trabajo es la teorización y descripción de la descentralización en México, considerando las políticas aplicadas en las últimas décadas y los planteamientos teóricos que las definen. La importancia de esta temática se tiene en la necesidad que existe de llegar a acuerdos sobre la eficacia del grado de centralismo de la administración pública.

En la década de los 80, la descentralización como proceso encaminado a promover el desarrollo regional y modernizar la administración pública, arribó a los países latinoamericanos. En México, con el agotamiento del Estado de bienestar y la crisis de 1982, inicia un proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales, dicho proceso llevó a una serie de reformas al artículo 115 Constitucional, donde destacan las de 1983 y 1999.

Hipótesis. Hay una tendencia a la descentralización, como la forma recomendada para el ejercicio de la administración pública, aunque se requiere de una mayor delegación de responsabilidades en ese sentido.

Conceptos clave: 1. Neoinstitucionalismo, 2. descentralización municipal, 3. administración pública, Constitucional.

Introducción

En América Latina, la descentralización política estuvo ligada a procesos de democratización que iniciaron en la década de los 80, su principal objetivo era aumentar la legitimidad del Estado, también buscaba mayor participación ciudadana frente a los problemas de desequilibrio fiscal y organizar al aparato del Estado a nivel local para implementar políticas sociales y dar servicios efectivos (Bossuyt, 2013).

En el caso de México, las ciencias sociales se han ocupado del estudio de la descentralización, así como de sus efectos en el municipio, es por ello, que el trabajo que nos ocupa pretende establecer aportaciones al análisis, desde una perspectiva institucional, específicamente del neoinstitucionalismo económico, enfatizando en la distribución de recursos a los municipios (Sánchez, 2008).

Según Huerta (2005), fue la implantación del modelo neoliberal el que afectó al Estado benefactor de países desarrollados, así como al Estado interventor, que en países como México incentivó a la economía de mercado a través de apoyos corporativistas. Esto llevó a

¹ Profesor y miembro del Núcleo Académico en la Universidad Autónoma Indígena de México. 1984framirez@gmail.com

² Profesora e Investigadora en la Universidad Autónoma de Juárez. rago6@gmail.com

³ Doctor. Investigador en la Universidad Autónoma de Sinaloa. felipe.morga@gmail.com

una reconfiguración del Estado que implicó una racionalidad financiera y el acotamiento de las funciones públicas.

En este contexto, la descentralización implica un proceso de transferir atribuciones y poder a entidades jurídicamente distintas, en este caso, hacia los gobiernos locales, por ello la pertinencia de analizar la transformación que han experimentado los municipios a través del enfoque del cambio institucional que ofrece el neoinstitucionalismo económico, en virtud que las reglas explican los incentivos que tienen los distintos actores para actuar de determinada manera (Sánchez, 2008).

Marco metodológico

La presente investigación es un estudio documental explicativo, se utiliza el método deductivo en virtud que va de lo general a lo particular, es decir, se estudia la teoría y posteriormente se analiza un caso en particular, generando conclusiones.

Marco teórico y argumentativo

Neoinstitucionalismo económico. La nueva economía institucional o neoinstitucionalismo económico, como teoría o corriente del pensamiento señala que los hechos económicos y la prosperidad de las regiones están condicionadas por las instituciones, donde se destaca la importancia del marco institucional y legal (Carrasco y Castaño, 2012).

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Estas reglas estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico, en este caso, es pertinente para analizar el proceso de descentralización (North, 2012).

Esta perspectiva de estudio se basa en analizar las reglas formales e informales que configuran el entorno sobre el cual se desarrolla la actividad productiva, para comprender las diferencias que se observan en el desempeño económico y permite estudiar si las reglas del juego generan certidumbre, garantizan derechos de propiedad y si reducen los costos de transacción (Rosende, 2008).

Quien estableció las bases de la teoría institucional fue Thorstein Veblen, para él contrastaban las concepciones racionalistas y utilitaristas de los autores clásicos y neoclásicos que estudiaban la economía (Macagnan, 2013).

En el siglo XIX mientras el capitalista europeo estaba en un resquicio feudal, el capitalista americano entraba a las clases dominantes, Estados Unidos no solo habían sido fundados por hombres enemigos de las diferencias sociales, sino que, tenían el espíritu de independencia individual, con el principio que cada quien es hijo de sus propias obras. No se valoraba la tradición en ese contexto histórico fundado por emigrantes europeos, en esos tiempos el caudillaje económico era cosa brutal, conducirse moralmente se podía pagar con la derrota, en este contexto surgen las ideas de Thostein Veblen (Heilbroner, 1971).

La construcción teórica institucional continuó con aportes de John Rogers Commons, Wesley Clair Mitchell y Clarence E. Ayres. En lo que respecta a Commons, no fue un institucionalista puro de línea Vebleniana, se centró más en el funcionamiento de las instituciones artificiales como las agencias reguladoras (Ekelund y Hérbert, 1999).

En la década de los 70 se inicia un movimiento en las ciencias sociales, especialmente para las teorías institucionales, el cual inicia la historia de la reformas administrativas del Estado de Bienestar bajo la preocupación de un redescubrimiento de las instituciones (Vargas, 2014).

Así surge la nueva economía institucional, donde destacan Douglass C. North, Ronald Coase, Mancur Olson, Elinor Ostrom y Oliver E. Williamson, además, recientemente por sus aportes Daron Acemoglu y James Robinson son parte de esta nueva influencia.

El más destacado por sus aportes a este enfoque es el premio nobel de economía Douglass C. North, quien expresa que es innegable que las instituciones afectan al desempeño económico y no se puede negar que el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido por el modo que evolucionan las instituciones (North, 1995).

Incluso, estudios recientes, muestran que la cultura en ocasiones es una variable que afecta a la velocidad del desarrollo y riqueza de las naciones, es por ello, que actualmente se realizan estudios que analizan la posible relación entre cultura, instituciones y desarrollo (Alesina y Giuliano, 2014).

La teoría de North (1996) nos ayuda a entender los procesos nacionales de transformación sustentados en el análisis de las reglas del juego que los actores y organizaciones de una sociedad utilizan para realizar distintas interacciones económicas, la cual es capaz de explicar coherentemente los cambios que ocurren a escala local (Sánchez, 2008).

A diferencia de la escuela neoclásica, considera a los costos de transacción y los derechos de propiedad, hace un esfuerzo por explicar la importancia de las instituciones en el ambiente social, usando un lenguaje económico, adoptando disciplinas como la ciencia política, derecho, historia, sociología y la antropología.

Además, destaca la importancia de la dimensión política, ya que esta genera instituciones económicas de las cuales depende el éxito económico, en virtud que crean incentivos o los inhiben. Es decir, se requiere de una economía organizada que dé oportunidades a las personas y esto depende del sistema político (Acemoglu y Robinson, 2012).

El neoinstitucionalismo económico nos indica que las instituciones económicas, políticas y jurídicas son incompletas en cualquier sociedad, por lo tanto los costos de transacción no alcanzan los niveles deseados en el paradigma de la eficiencia (Vargas, 2008).

Costos de transacción. El enfoque institucional señala que la estructura institucional y organizativa actúa como un conjunto de reglas que estructuran los incentivos y las acciones de los actores políticos, y así determinan el resultado político. Si están mal diseñadas las instituciones políticas, de manera que generen incentivos para los comportamientos

oportunistas, el valor de los compromisos adquiridos por los agentes será bajo, habrá políticas de baja calidad sesgadas a corto plazo, teniendo efectos negativos sobre la evolución de la economía y disminuirán sus posibilidades de crecimiento sostenido (Arias y Caballero, 2002). Es decir, en la medida que las instituciones generen certidumbre, se disminuyen los costos de transacción, generando incentivos positivos para los agentes económicos y disminuyen los incentivos oportunistas.

Williamson (1989) entiende a los costos de transacción como el equivalente económico de la fricción en los sistemas físicos, ya que si los costos fueran negables, la organización de la actividad económica fuera irrelevante, es decir, son los costos que surgen durante un intercambio de bienes o servicios, puede ser por búsqueda de información, tiempo o incluso un litigio por el incumplimiento de contrato por una de las partes.

Dichos costos, no son considerados por la teoría neoclásica, dejando por fuera del análisis una serie de posibles circunstancias que se pueden presentar al momento de realizar un intercambio, que a su vez, generan una dinámica de comportamientos que pueden generar incentivos positivos para los agentes económicos o perversos para los oportunistas. Es decir, los costos de transacción se refieren a los costos de determinar lo que se está intercambiando, reafirmar acuerdos, de las diferencias en la asimetría de la información y de posibles oportunistas (Viego, 2004).

En este contexto, la importancia del análisis bajo el enfoque del NIE ayuda a percibir esas restricciones o reglas que están fomentando o impidiendo el desarrollo, ya que existe una diversidad de factores políticos que elevan los costos de transacción de las sociedades generando incertidumbre.

Derechos de propiedad. Del mismo modo, la NEI pone énfasis a la importancia de garantizar los derechos de propiedad, en la medida que exista un marco legal que los defina y proteja, habrá una mejor asignación de recursos económicos (Carrasco y Montaña, 2012).

Los derechos de propiedad son probablemente las instituciones más relevantes en lo que se refiere a la asignación y uso de recursos disponibles en una sociedad. Al hablar de los derechos de propiedad originales, y de la evolución de las estructuras jurídicas que les dan forma, se hace referencia al derecho del uso permitido de los recursos de bienes y servicios (Ayala, 2011).

En la medida que se garanticen los derechos de propiedad en un territorio determinado, se disminuye la incertidumbre y se reducen los costos de transacción, generando así incentivos para los agentes económicos.

Es por ello, que cuando se habla de respeto a los derechos de propiedad, se habla del respeto a los derechos de los individuos, así como de la oportunidad de acudir a instancias que protejan y resuelvan controversias relacionadas con estos. Se habla de conflictos distributivos y a diferencia de la teoría neoclásica, se consideran problemas sociales y políticos.

Los derechos de propiedad vienen a configurar al Estado de derecho, en virtud que estructuran procesos de intercambio económico, donde la información es imperfecta y quienes tengan mayor información tendrán ventajas sobre los demás.

Los mercados implican además de una oferta y demanda, el intercambio de derechos de propiedad bajo ciertas reglas, en el cual se maximizan beneficios en la medida que se reduzcan costos de transacción, para ello, es necesario que se garanticen los derechos de propiedad de las partes.

Ahora bien, considerando que el enfoque de cambio institucional permite analizar el proceso de transformación de gobiernos y sociedades, es pertinente para estudiar el proceso de transformación de los gobiernos municipales de México y cómo este proceso ha generado incentivos en algunos casos para dar pie a municipios más prósperos.

Sin embargo, la historia no es igual para todos, la descentralización al modificar roles a nivel local, inhibió que se garantizara la protección de los derechos de propiedad de la sociedad en algunos municipios, sobre todo en aquellos donde sus capacidades institucionales son más débiles, inhibiendo el desarrollo.

Descentralización. La descentralización es un proceso mediante el cual la autoridad y responsabilidad de algunas funciones son transferidas desde el gobierno central a los gobiernos locales, la comunidad y sector privado, esto implica la descentralización de instituciones y que sean provistas con mayor competencia en la toma de decisiones (Cistulli en Massuanganhe, 2005).

La descentralización según Carrera (2013), es un medio para lograr beneficios económicos y políticos, particularmente en la esfera local. Este proceso inició en América Latina en la década de los 80, logrando en algunos países mejoras en la vida de los municipios, sin embargo, en otros ha significado más problemas que soluciones. Así mismo, se refiere al proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno, donde los gobiernos son elegidos localmente (Shahid et al, 1999).

El Banco Mundial identifica cuatro tipos de descentralización: Política, administrativa, fiscal y de mercado. Señala que es un concepto complejo y multifacético, donde es pertinente identificar los diferentes tipos de descentralización en virtud que cuentan con características distintas, así como de implicaciones políticas y condiciones para el éxito (Banco Mundial, 2016).

Para analizar cada una de las dimensiones, Carrera (2013) define a la política como la transferencia de autoridad política hacia los gobiernos subnacionales, la cual se caracteriza por estar basada en arreglos constitucionales y reformas electorales que crean o fortalecen espacios de representación política a nivel intermedio o local.

De la fiscal señala que consiste en la asignación de responsabilidades de ingreso o gasto a los gobiernos subnacionales para que cumplan con sus responsabilidades. La administrativa es la transferencia de responsabilidad del gobierno central a unidades administrativas o gobiernos subnacionales, en materia de planeación y gestión de funciones públicas.

Y por último, la de mercado, la cual se genera cuando el gobierno cede la provisión de algún bien o servicio público para que una organización de la sociedad civil o el sector privado se haga responsable de su producción o gestión.

El proceso de descentralización iniciado en los años 80 en México ha tenido consecuencias importantes en el ámbito local, tales como el reconocimiento de la calidad como gobierno a los municipios, a los cuales se les dotaron competencias y recursos propios (Arcudia, 2012). Dicho proceso, se ha enfrentado a diversas dificultades las cuales vamos a analizar bajo el enfoque del neoinstitucionalismo económico.

Por su parte, Prado (2003) señala que la descentralización municipal se ha abordado como un proceso que atiende a distintos propósitos, y define básicamente tres, uno que tiene que ver con los mecanismo para hacerle frente a la crisis institucional, el segundo tiene que ver con liberar al órgano central de tareas y finalmente uno relacionado con que la descentralización que contribuye a remediar la crisis financiera que sufrían la gran cantidad de países en la década de los 70.

Actualmente, además de las distintas perspectivas con que se pueda analizar el proceso de descentralización, se empieza a reconocer a factores surgidos desde el propio territorio, tanto de agentes públicos como privados, como elementos que exigen y participan en esta dinámica descentralizadora (Alburquerque, 2004).

Este proceso aumentó las tareas de los gobiernos locales, lo que ha ocasionado que los funcionarios públicos y políticos busquen nuevos enfoques y planteamientos para enfrentar las problemáticas y demandas crecientes de la sociedad (Affonso, 2000).

En este contexto, el federalismo como una forma de organización institucional que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, formando un poder soberano denominado gobierno federal, a su vez, con entidades federativas representadas, libres y soberanas, pone a debate sus alcances (Ziccardi, 2003).

Como señala Ziccardi (2003), el federalismo en México desde su surgimiento, nace con la intención de constituir un poder central que subordinara a los poderes regionales, lo cual provocó una dinámica de rivalidad entre el centro y las provincias, rivalidad que aún persiste.

Los reclamos de parte de los municipios y estados han sido para que el federalismo funcione, el gobierno federal ha incluido en la agenda la descentralización administrativa, que trajo como resultado la descentralización de servicios de salud y educación en algunas partes del país (Ziccardi, 2003).

Federalismo y descentralización no son lo mismo, en ocasiones pareciera que están encaminados al mismo fin, descongestionar el gobierno central y fortalecer a los gobiernos locales, otorgándoles a su vez mayor autonomía. Tener un régimen federal implica la coexistencia de dos jurisdicciones, una federal y una propia de los estados, en el caso de México existen las llamadas facultades concurrentes o coincidentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la federación como por los estados (Rogel, 2008).

Para Serdar et al. (2008), la descentralización ofrece oportunidades importantes para que los gobiernos rindan cuentas, creando presiones sobre el desempeño de los gobiernos, además da nueva forma a las relaciones de poder entre los residentes locales, gobiernos locales, productores de servicios del gobierno local y otros niveles de gobierno como el central. Conduce a nuevas interacciones y relaciones contractuales entre gobiernos locales, pequeñas y grandes empresas, productores, proveedores de servicios, ong's y comunidades.

De igual forma Boisier (1996), indica que no se puede ser competitivo con estructura de decisión centralizada, porque estas carecen de velocidad y la flexibilidad que la dinámica del comercio y cambio técnico exigen.

Por otro lado, Robinson (2007) destaca la importancia de verificar los resultados para garantizar que la participación de los gobiernos locales produzca ganancias para los pobres, en términos de mejorar el acceso y calidad a los servicios, ya que de no hacerlo se pone en peligro la atracción de la descentralización desde el punto de vista democrático y político para la atracción de alternativas relacionadas con la participación de los gobiernos locales.

Como se observa, esta transformación gradual del marco institucional “cambio institucional, a escala local, ocurre de manera incremental y marginal a partir del procesamiento que los agentes locales hacen de las reglas generales y de las acciones e iniciativas. Además, los agentes locales están frente a un proceso que no es únicamente impulsado por el Estado, la globalización ha logrado una reestructuración de las economías, afectando las políticas de los Estados (Sánchez, 2008).

Federalismo fiscal. Se le conoce como federalismo fiscal a la vertiente que analiza el proceso de descentralización asociándolo con la capacidad de generar mayor co-participación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales o en la capacidad de generar nuevos recursos a partir de impuestos locales (Nicson, 1998).

Así mismo, se le puede llamar federalismo fiscal al que tiene como propósito determinar cuál es la forma de organización del sector público que resulta más eficiente para la prestación y financiamiento de las funciones y servicios que provee el Estado (Cabrero, 2007).

En el caso mexicano los municipios tienen gran dependencia sobre las aportaciones federales, que son recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y municipios, donde dicho gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de objetivos que la Ley de Coordinación Fiscal dispone. Como parte del proceso de descentralización se realizaron reformas a la Ley de Coordinación fiscal en 1988 donde se destacó otorgar mayores ingresos, fomentar el federalismo, ampliar el gasto y fortalecer a los municipios (SHCP, 2016).

Como parte de las reformas, se incorporaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación los fondos de aportaciones del ramo 33 y así se empezaron a transferir recursos, en 1999 se agregaron dos fondos más y para 2008 otro más.

Las transferencias de recursos federales se componen principalmente del Ramo 28 de Participaciones Federales y Ramo 33 de Aportaciones Federales, los cuales tienen como marco normativo la Ley de Coordinación Fiscal donde se establecen formulas y procedimientos para su distribución.

Actualmente los fondos del ramo 33 son:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el cual se divide en 2, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE) y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Municipal (FAISM);
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN);
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
- Fondo de Aportaciones Para la Educación Tecnológica y Adultos (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP);
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

De dichos Fondos, los municipios se benefician directamente de 2 de ellos, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Municipal (FAISM) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), en 2015 en relación al FAIS, Sinaloa tuvo aportaciones del orden de los \$742 millones de pesos y en 2016 de \$783 millones. En lo que respecta al FORTAMUN en 2015 tuvo aportaciones de \$1,450 millones y \$1,518 millones en 2016 (INAFED, 2016).

El ramo 28 transfiere recursos correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos a las entidades federativas y a los municipios. En 2013 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal, impulsando el fortalecimiento de las haciendas públicas al modificar la fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal y la sustitución del Fondo de Fiscalización y Recaudación, incentivando la recaudación del impuesto predial con el fin de incrementar la eficacia en el cobro del mismo, así como incentivar la recaudación de impuestos y derechos locales. En 2014 hubo una nueva reforma que vino a fortalecer más a las haciendas públicas (SHCP, 2016).

Los recursos de los fondos del Ramo 28 son parte del “Gasto No Programable”, es decir, es un gasto que no está etiquetado, por lo cual no tiene un destino específico. Tiene carácter de resarcitorio, en virtud que busca asignar recursos de manera proporcional a la participación de las entidades federativas en la recaudación, buscando así generar incentivos para que incremente el crecimiento económico y la recaudación (Cámara de Diputados, 2016).

De este Ramo, destaca el Fondo de Fomento Municipal, el cual busca incentivar la recaudación local, así como la coordinación entre municipios y el gobierno estatal, para el ejercicio fiscal 2016 se prevé un presupuesto de \$679,350.2 millones de pesos para este Ramo (SHCP, 2016).

Como se observa, las entidades federativas como los municipios, tienen una gran dependencia sobre los recursos federales, en virtud que el gobierno federal recauda la mayor parte al tener las fuentes de mayor base gravable.

Históricamente en México la generación de riqueza se ha producido en pocos municipios de cada estado, este fenómeno corresponde a un modelo de desarrollo que ha agrupado obras de infraestructura y equipamiento colectivo en pocas ciudades, producto de la inercia de la concentración económica (Linares, 2012).

Para, Aguilar (1996) la estructura de un nuevo federalismo representa una solución institucional y políticamente viable, para solucionar una gran gama de problemas públicos, ya que existen cuatro retos fundamentales a superar: la tarea político-administrativa, en relación a la distribución de competencias entre el gobierno nacional, estados y municipios; la tarea fiscal, en relación con la distribución de las contribuciones; la tarea administrativa, con lo concerniente a equiparación de necesidades de gobernación y gestión; y la tarea económica, lo cual implica un desarrollo regional promovido por el gobierno federal con la cooperación de los sectores privado y social.

Marco histórico y contextual. Al igual que otros países, México inició en las últimas décadas un proceso de descentralización de las estructuras de gobierno con miras a lograr una modernización administrativa, sin embargo, es de los países que han tenido los impactos más débiles, estudios revelan que de 1983 a 1994 no se lograron los alcances esperados, y en los años posteriores no se ha logrado consolidar dicho proceso (Cabrero et al., 1997).

Siguiendo a Arcudia (2012), podemos establecer dos momentos del proceso de descentralización, el primero de 1983 a 1999, donde el gobierno mexicano buscó conservar el poder político y fortalecer su legitimidad que en esos momentos se encontraba en crisis, que propició cambios al marco constitucional dándole mayor autonomía al municipio.

El Estado mexicano ha sido inminentemente centralizado, esto se remonta hasta la época prehispánica, posteriormente se vio reforzado por la dictadura de Porfirio Díaz y los gobiernos post-revolucionarios, en esa etapa el Estado recuperó el control de sus recursos, expandió la burocracia y la toma de decisiones se concentró en el centro del país (López, 1999).

Fue hasta el gobierno de Luis Echeverría, que inició en 1970, que se mostró una preocupación por el carácter centralista del gobierno mexicano, desde el punto de vista financiero político y cultural. Los gobiernos siguientes compartieron la misma preocupación, pero fueron Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de G. quienes empezaron a establecer las primeras políticas sobre descentralización (López, 1999).

De la Madrid puso en marcha varios programas de descentralización en el ámbito burocrático, educativo y de salud, destacando la llamada "Reforma municipal", donde se empezó a trazar la ruta de la transformación a escala municipal.

Posteriormente, una segunda etapa en el año 2000 cuando llega a la presidencia Vicente Fox, después de 70 años de gobiernos provenientes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), llega al ejecutivo federal un presidente emanado de un partido distinto (PAN). Los estados y municipios empezaron a exigir mayor participación en la toma de decisiones para la vida nacional (García, 2007).

El federalismo en México funcionó por más de setenta años con el gobierno de un mismo partido político (PRI), hasta la década de los 80, cuando inicia la apertura política en país, cuando un partido político distinto al PRI empieza a participar en gobiernos municipales (PAN) y en 1989 por primera vez una gubernatura a nivel nacional (Baja California), además del triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) que gana en 1996 la capital de la Republica.

Como se observa, fue a nivel local donde surgió la alternancia política, proceso que hasta la fecha ha logrado que México sea gobernado por distintas fuerzas políticas a lo largo y ancho del país.

Más tarde, en la década de los 90, también se aplicaron medidas a los servicios urbanos, como parte de una ola descentralizadora en América Latina (Amaya, 2014). Estos procesos, dieron las primeras pautas para señalar que el proceso de descentralización empezaba a reorganizar actividades administrativas y transferir responsabilidades.

A través de la descentralización se fueron profundizando los cambios para diseñar un mejor funcionamiento e incrementar las facultades del municipio, estas modificaciones retomaron más importancia para el Estado, por tal motivo se reformó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las principales características de esta enmienda son las siguientes:

- Se dan facultades a los Congresos de los estados para la desaparición o suspensión de los Ayuntamientos.
- Se otorga competencia reglamentaria a los Ayuntamientos para ordenar lo relativo a los bandos de policía.
- Se da competencia a los Ayuntamientos para tener a su cargo los servicios públicos de: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito municipal.
- Se da competencia para que administren su propia hacienda pública y se designan impuestos al municipios como el de la propiedad inmobiliaria.
- En materia de presupuestos los Ayuntamientos aprobarán el de egresos y las legislaturas de los estados el de ingresos.

Posteriormente, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), las políticas de bienestar social y regional se enmarcaron en el programa “Solidaridad”. Dentro de los esfuerzos por descentralizar se ubicaron a las maquiladoras en la frontera de norte del país, esto ligado al Tratado de Libre Comercio firmado en 1992 pero que entraría en vigor en 1994. En el sexenio de gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) al proyecto se le denominó “Nuevo federalismo”, consistió en reformas judiciales, distribución de ingreso, separación real de los poderes, reformas electorales, mayor autonomía a los municipios, dando como resultado una disminución al poder presidencial (López, 1999).

Este proceso de descentralización continuó avanzando e incorporando atribuciones al Municipio para reconocer la importancia que tiene este nivel de Gobierno para la ciudadanía, así que para garantizarse estas facultades se reformó nuevamente el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y son las subsiguientes:

- -Facultades para realizar organización interna mediante reglamentos.
- -Los congresos locales emitirán leyes que regirán como marco a todos los municipios para unificar el actuar de estos, sin embargo en lo interior podrán regular sus actos según sus necesidades.
- -Oportunidad para los municipios para cobrar el impuesto predial a bienes de paraestatales.

- Autonomía tributaria a los municipios, participación en el establecimiento de cuotas y tarifas aplicables de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras o de las tablas de valores unitarios de suelo y sobre la propiedad inmobiliaria (a consideración de las legislaturas estatales). Cabe señalar que en 1994 existió otra reforma a destacar, en la cual se reconoce a los municipios la capacidad de recurrir a la figura de la controversia constitucional.

En Sinaloa, la riqueza se concentra en 3 municipios, Culiacán, Mazatlán y Ahome, aunque en los últimos años el municipio de Guasave ha tenido un desarrollo considerable.

Un ejemplo de la divergencia entre municipios es Culiacán y Badiraguato, en 2013 Culiacán generó más de 130,579 pesos por persona, Badiraguato que es un municipio vecino que pertenece a la misma región generó \$8,251 pesos por persona, lo mismo sucede en la región sur del estado, si bien la zona centro es más homogénea también persisten disparidades (CODESIN y UAS, 2014).

Otro caso es la divergencia en la participación municipal respecto al PIB, mientras en el municipio de Navolato en 2005 fue de 7,640.40 dólares, en Badiraguato fue de 711.60 dólares, observándose así un estancamiento económico de este último (Ibarra, 2009).

Los municipios serranos de Choix y Badiraguato muestran los niveles más elevados de pobreza y marginación, un contraste con las ciudades de Culiacán, Los Mochis (municipio de Ahome) y Mazatlán, donde se presenta el dinamismo económico, al concentrar casi el 60% del PIB estatal, para el año 2005 (CODESIN y UAS, 2014).

Uno de los indicadores más determinantes para ver con mayor claridad las disparidades municipales en Sinaloa es el Producto Interno Bruto (PIB), en este caso municipal, en 2013 fue: Choix \$797,777 millones; Ahome \$46,011,004 millones; El Fuerte \$3,763,604 millones; Guasave \$17,860,974 millones; Sinaloa \$ 2,216,298; Salvador Alvarado \$6,478,801 millones ; Angostura \$ 2,365,408 millones; Mocorito \$2,134,476 millones; Badiraguato \$231,015 millones; Navolato \$9,174,689 millones; Elota \$3,273,382; Cosalá \$354,840 millones; y Culiacán \$116,989,414 millones (CODESIN y UAS, 2014).

Conclusiones

El neoinstitucionalismo económico gracias a su enfoque del cambio institucional nos ofrece una óptica pertinente para analizar el proceso de descentralización municipal de México y Sinaloa, en razón que desde que se inició en la década de los 80 dicho proceso, los municipios obtuvieron nuevos roles en la vida social, política y económica del país, lo cual puso al ámbito local en una posición determinante de la vida pública nacional.

Como lo señala dicha teoría, los cambios institucionales determinan los niveles de prosperidad de los territorios, los municipios no son la excepción, el proceso de descentralización si bien permitió impulsar instituciones que promovieran los incentivos para la recaudación, no contempló las heterogeneidades municipales, en virtud que las capacidades institucionales de cada municipio son distintas.

Si bien el gasto público ha tenido avances en su descentralización, no ha generado los incentivos positivos para que los municipios más pobres entren en una dinámica de crecimiento económico que ayude a reducir considerablemente su situación de rezago.

Las debilidades institucionales de los Ayuntamientos más pobres, no permiten garantizar los derechos de propiedad de sus habitantes y elevando los costos de transacción para realizar cualquier intercambio de bienes o servicios, generando así una incertidumbre e inhibiendo la inversión.

En ese tenor, es necesario consolidar un auténtico federalismo que contemple regular las disparidades económicas municipales, es pertinente para ellos establecer políticas de desarrollo regional basadas en diagnósticos pertinentes de cada región, aquí ofrece el neoinstitucionalismo económico una ventana de oportunidad para realizar estudios más pertinentes que den la oportunidad de establecer políticas públicas que ayuden a reducir las brechas de desigualdad.

Así mismo, la Ley de Coordinación Fiscal debe establecer mecanismos que garanticen incentivos para los municipios más pobres, ya que sus debilidades institucionales los ponen en desventaja frente a los municipios más prósperos.

Los diversos cambios generados mediante este proceso de descentralización en el Municipio, paulatinamente fue teniendo mayor relevancia para el Estado, pues estas modificaciones permiten que este nivel de gobierno tenga más facultades para atender diferentes necesidades sociales, como son los servicios públicos, de ahí que se reformara la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de garantizar estos beneficios colectivos.

Referencias

- Acemoglu, Daron, y Robinson, James** (2012). Why National Fail? The origins of power, prosperity, and poverty.
- Aguilar Villanueva, Luis F.** (1996), "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", revista mexicana de sociología, año LVIII, 3 (julio-septiembre), Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 3-37.
- Ayala, José** (2011) Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica. México.
- Albuquerque, Francisco** (2004) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista CEPAL núm 82. PP. 157-171.
- Alesina, Alberto y Giuliano Paola** (2014). Culture and Institutions.
- Affonso, Riu de Britto Alvarer** (2000) Descentralizacao, desenvolvimento local e crise da federacao no Brasil. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Amaya Ventura, María de Lourdes** (2014). Las políticas de descentralización de los servicios públicos municipales: análisis desde enfoques institucionales de segunda generación. Foro Internacional 216, LIV, (2). PP.388-424.

- Arcuida Hernández, Carlos Ernesto** (2012). “La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al Art. 115 de la Constitución.” En *Nómadas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. Especial: América Latina.
- Arias, Xosé Carlos y Caballero, Gonzalo** (2002). Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama. *Revista de Economía Institucional*, Vol. 5, N. 8, primer semestre/2003.
- Boissier, Sergio** (1996). Modernidad y territorio. Cuadernos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Núm. 42.
- Bossuyt, Jean** (2013). Overview of the decentralization process in Latin America: main achievements, trends and future challenges. Discussion paper No. 148. European Centre for Development Policy Management.
- Cabrero Mendoza, Enrique; Flamand, Laura; Santizo, Claudia y Vega, Alejandro** (1997) Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local. *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VI, núm. 2, segundo semestre de 1997. México.
- Cabrero Mendoza, Enrique** (2007). El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos. Nostra ediciones. México.
- Cámara de Diputados** (2016). Recursos identificados para el Estado de Sinaloa. Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. LXIII Legislatura. México.
- Carrasco Monteagudo, Inmaculada y Castaño Martínez, M. Soledad** (2012). La nueva economía institucional. *Economistas*, Colegio de Economistas de Madrid. Nuevas corrientes del pensamiento económico. Marzo-abril. No 865. Madrid, España.
- Consejo para el Desarrollo Económico de Sinaloa y Universidad Autónoma de Sinaloa** (2014). Estructuras Económica y Demográfica de Sinaloa: Instrumento para la Planeación del Desarrollo Regional
- Ekelund, R. Herbert** (1999). Historia de la economía y de su método. 3 edición Graw-Hill, Espala, 731 p.
- García del Castillo, R.** (2007). Federalismo y descentralización: problemática y perspectivas en México. En J. Calva (Coord.) *Democracia y gobernabilidad*. Primera edición, Vol. 15. PP.109. Cámara de Diputados, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Heilbroner, R. 1977. Vida y doctrina de los grandes economistas. Madrid, Aguilar, 451 p.
- Huerta Moreno, María Guadalupe** (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. *Política y Cultura*, otoño, Núm. 24, pp121-150. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México.

- Ibarra, Guillermo** (2009) Ensayos sobre el desarrollo económico regional de Sinaloa. Universidad Autónoma de Sinaloa. Instituto Sinaloense de Cultura. Juan Pablos Editors, S.A. México,
Ley de Coordinación Fiscal 2016.
- López Levi, Liliana** (1999). Reseña de “Decentralization in México”, en Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo” de Victoria E. Rodríguez. Política y Cultura, núm. 12, 1999, pp. 245-249. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Distrito Federal, México.
- Macagnan, Clea Beatriz** (2013) Teoría Institucional: Escrito teórico sobre los protagonistas de la escuela institucionalista de economía. Revista Base (Administracao e Contabilidade) da UNISINOS, vol. 10, núm. 2, abril-junio, 2013, pp. Universidade do Vale Do Rio dos Sinos. Sao Leopoldo, Brasil.
- Massuanganhe, Israel Jacob** (2005). Consolidate review of case studies, regional experiencies, best practices and evidences base on UNCDF & UNDP support in Mozambique. Working paper 3: frame work for decentralized policies and local development strategies. Mozambique.
- Nicson, Andrew** (1998). Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina. Revista Reforma y Democracia, 12. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- North, Douglass C.** (2012). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. Cuarta reimpresión, México, D.F. performance. (Reimpresión 18). Cambridge: University Press.
- North, Douglass** (1996) Institutions, Institutional Change and Economic. Performance, Cambridge University Press.
- Prado, Mara del Carmen** (2002). La descentralización en México. En La descentralización en México, experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental.
- Robinson, Mark** (2007). Introduction: decentralising service delivery? Evidence and policy implications. ID Sbulletin vol. 38. No.1 January. Brighton.
- Rogel Salazar, Rosario** (2008). Reseña “Política, poder y pupitres. Critica al nuevo federalismo educativo” de Carlos Ornelas. Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 13, núm. 39, octubre-diciembre. Pp. 1287-1293. Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. Distrito, Federal, México.
- Rosende R., Francisco** (2008). Las instituciones en el crecimiento económico. Revista Estudios Públicos, Numero. 111. Chile.
- Serdar, Yilmaz, Yakup, Beris y Serrano Berthet, Rodrigo** (2008) Local government, discretion and accountability: a diagnostic frame workfor local governance. Social development working papers. Paper No. 13, July. World Bank, Washintong D.C.
- Sánchez Bernal, Antonio** (2008). Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México. Academia Jalisciense de Ciencias, A.C. México.

Shaid Javerd, Burki; Perry, Guillermo E. y Dillinger, William (1999). Más allá del centro. La descentralización del estado. World Bank, Latin American and Caribbean Studies.

Vargas, José (2014). Reflexiones sobre el impacto del nuevo institucionalismo económico, sociológico e histórico en la política social. Iberoamérica social: revista -red de estudios sociales, II, pp. 117-138.

Vargas, José (2008). Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo. Ciencia Administrativa. Pp. 47-58.

Viego, Valentina (2004). Empresarialidad e instituciones: dos nuevas perspectivas del análisis regional contemporáneo. EURE Vol. XXX, núm. 90, pp. 41-63. Pontificia Universidad de Católica de Chile. Santiago de Chile.

Williamson, Oliver, (1981) Las instituciones económicas del capitalismo, México, FCE.
Ziccardi, Alicia (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. Gestión y

Política Pública, vol. XII, núm. 2, ii semestre. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México.

Páginas web:

The World Bank (2016). Decentralization Topics. Consulted: "PEGAR LINK". Consultado el 22 de junio de 2016 <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm#1>

Resumen ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del Ramo 33; Consultado el 12 mayo de 2016. <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Ramo%2033.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consultado el 13 de mayo de 2016.; Consultado el 12 de mayo de 2016.

http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/docs/28/r28_epr.pdf

