

**NÚMERO 145**

**MAURICIO MERINO**

**Los gobiernos municipales  
de México: el problema del diseño institucional**

**ABRIL 2004**



[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2004. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.  
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417  
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.  
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu  
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

## Resumen

---

*Los gobiernos locales facilitaron la creación y la consolidación del Estado mexicano, incluyendo el proceso de transición a la democracia. Sin embargo, al comenzar el siglo XXI, sus capacidades para cumplir con sus obligaciones constitucionales se han estancado. Ello se debe, en buena medida, a las fallas de diseño institucional. Las reformas de finales del siglo XX pretendieron dar soluciones homogéneas a los problemas de una instancia de gobierno que refleja la realidad nacional, caracterizada por la heterogeneidad y la precariedad de recursos. Esas reformas ampliaron las atribuciones de los municipios, pero no aportaron las reglas ni los incentivos correctos para afrontarlas. Así, los municipios no tienen espacio para albergar con éxito la pluralidad política actual; sus métodos de financiamiento premian a los gobiernos menos eficientes en el combate a la pobreza; los constantes cambios en las expectativas que de ellos se tienen han impedido establecer un servicio profesional de carrera; ya no son la instancia primordial para encauzar la participación ciudadana; y hay pocas técnicas de gestión pública específicamente diseñadas para atender los problemas locales. Dado este diagnóstico, el autor propone una nueva línea de investigación que, a partir de la comunión entre los principios del nuevo institucionalismo y la nueva gerencia pública, permita ventilar los dilemas que han enfrentado los gobiernos municipales del país con una óptica distinta.*

## Abstract

---

*Local governments contributed greatly to the building and consolidation process of the Mexican national state, including the transition to democracy. Nevertheless, their abilities to fulfil their constitutional obligations have stagnated. This is due mainly to a flawed institutional design. The reforms of the late twenty century tried to offer homogeneous solutions to problems at a government level which reflects the country's realities: heterogeneous and lacking in resources. These reforms expanded the responsibilities of municipalities, but did not offer the rules of the adequate incentives that are needed to face them. Thus, municipalities have no space for success in Mexico's current political pluralism; their financing mechanisms reward the less efficient governments; constant changes in what is expected of them have hampered the establishment of civil service at that level; they are no longer the first channel for citizen participation; and there are very few public management techniques specifically designed to deal with local problems. Based on this diagnosis, the author suggests a new research approach that, based on a fusion between the principles of New*

*Institutionalism and New Public Management, will cast new light on the dilemmas that municipal governments have faced from a different perspective.*

## Introducción

---

¿Por qué los gobiernos municipales de México no pueden cumplir a cabalidad con sus obligaciones constitucionales?<sup>1</sup>. Desde cualquier punto de vista que se adopte, los rasgos más notorios de esos gobiernos son la heterogeneidad y la precariedad de recursos. La mayor parte de los datos disponibles sobre los municipios mexicanos subrayan tanto la diversidad como la pobreza de medios e indican también que no pueden cumplir con las mismas funciones, ni seguir las mismas políticas<sup>2</sup>. No obstante, los desafíos que enfrentan son similares: la integración y el funcionamiento eficaz de sus ayuntamientos, los problemas de financiamiento, las limitaciones de sus recursos humanos, los métodos de participación y vigilancia de los ciudadanos, y la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública.

En este texto sostengo que una de las razones principales de esos dilemas está en un mal diseño institucional: las reformas al Artículo 115 constitucional promulgadas en las últimas décadas del siglo pasado —en 1983 y en 1999— ensancharon los ámbitos de obligación de los gobiernos municipales, pero no aportaron las reglas ni los incentivos correctos para afrontarlos. De modo que al comenzar el siglo XXI, esos gobiernos deben cumplir funciones y obligaciones crecientes, en circunstancias y con recursos distintos y limitados.

En este artículo se plantean los rasgos básicos de esas contradicciones. Asimismo, se sostiene que los problemas de diseño institucional están vinculados con la evolución histórica de los municipios, que ha estado subordinada a las prioridades señaladas por los gobiernos nacionales. Y finalmente, se exponen con mayor amplitud las razones por las que los cinco ámbitos señalados resultan pertinentes para comprender los alcances de los dilemas del diseño institucional, de cuya solución depende, en principio, la

<sup>1</sup> Esta pregunta ha ocupado la agenda de investigación sobre los gobiernos locales, al menos, desde los debates sobre la reforma al Artículo 115 promulgada en 1983. Desde entonces se ha producido una vasta bibliografía que ha intentado responderla. Este artículo es en buena medida deudor de ese debate. Entre los libros que reúnen distintas visiones sobre ese tema remito, entre otros, a Mauricio Merino (coord.), *En Busca de la Democracia Municipal*. El Colegio de México, 1994; Enrique Cabrero (coord.), *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. CIDE, 1999; Juan Pablo Guerrero y Tonatiuh Guillén (coord.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*. Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 2000; Miguel Brazdresch (coord.), *Gobiernos Locales: el Futuro Político de México*. ITESO/IGLOM, 2000; Tonatiuh Guillén (coord.), *Agenda de la Reforma Municipal en México*. CIDE, 2000; Enrique Cabrero (coord.), *Políticas Públicas municipales. Una agenda en construcción*. Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 2003.

<sup>2</sup> A Rodolfo García del Castillo le debemos los primeros esfuerzos sistemáticos por reunir información confiable sobre los gobiernos municipales del país. Destaca en ese sentido su iniciativa para realizar la Encuesta Nacional de Gestión Municipal CIDE-INEGI efectuada a finales de 1993. De ella se desprende el libro de ese autor: *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1999. Más recientemente, el INDESOL y el INEGI realizaron la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 —en la que se apoya la mayor parte de los datos utilizados en este texto—, de la que se desprendió el libro coordinado por Leticia Santín del Río, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. INDESOL/FLACSO, 2002.

posibilidad de fortalecer el papel de los municipios en la administración pública del país.

### **Algo de historia: Cuatro méritos de los gobiernos municipales**

Los gobiernos municipales han cumplido distintos roles a lo largo de la historia de México. En ese sentido, a los gobiernos locales mexicanos deben acreditárseles, al menos, cuatro méritos históricos: el primero fue el de haber sido la base para la construcción del Estado nacional que se forjó durante el siglo XIX. Gracias a los gobiernos locales del país, fue posible que los liberales construyeran un proyecto de nación. De los gobiernos locales brotaron los ejércitos, los dineros, los aparatos burocráticos y la legitimidad política en la que se fundó la disputa que definió al país en aquel siglo fundador<sup>3</sup>.

A México le pasó algo similar a lo que ocurrió en la Francia posterior a la Revolución y que tan bien observó el Tocqueville ya maduro: tras los grandes nombres que produjeron ese episodio y detrás de los grandes cambios revolucionarios, el país siguió funcionando gracias a la organización local que, a la postre, habría de imponerse nuevamente por la fuerza de las tradiciones que se vuelven reglas y más tarde normas jurídicas<sup>4</sup>. Así fue en México, al menos al principio: aquella historia no se explicaría sin la organización que ofrecieron los gobiernos de los municipios, ni la guerra que libraron liberales y conservadores se habría resuelto sin las armas y los hombres que ellos prestaron, ni la Reforma habría podido llevarse a cabo sin el respaldo de los gobiernos locales encargados de hacer valer las leyes que querían arrebatar los privilegios al aparato político que sostuvo la Iglesia Católica por siglos, ni la legitimidad posterior que fueron construyendo los liberales para asentarse en el poder político habría tenido fuerza sin la colaboración de esos gobiernos. Para decirlo en dos palabras: el Estado nacional mexicano se forjó sobre la base de los municipios<sup>5</sup>.

Sin embargo, tan pronto como el Estado nacional se consolidó, los municipios comenzaron a perder espacios de decisión y a convertirse paulatinamente en meros instrumentos de administración a las órdenes de los caudillos que dirigieron el país desde la capital. Con todo, sin las contribuciones de esos gobiernos, aquella etapa liberal habría sido inimaginable<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Esta hipótesis se desarrolla con amplitud en Mauricio Merino, *Gobierno Local. Poder Nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. El Colegio de México, 1998.

<sup>4</sup> Me refiero a Alexis de Tocqueville, *Del Antiguo régimen a la Revolución*. Fondo de Cultura Económica, 1996. Por su parte, François-Xavier Guerra juega con el título de ese clásico para sostener la hipótesis que aquí cito, en: *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*. Fondo de Cultura Económica, 1989.

<sup>5</sup> Además del libro ya citado de François-Xavier Guerra, otros trabajos de importancia que sostienen la misma hipótesis son los de Nettie Lee Benson, *La Diputación Provincial y el Federalismo en México*, El Colegio de México, 1955; y David Brading, *De la Monarquía Católica a la República Criolla*, Fondo de Cultura Económica, 1991.

<sup>6</sup> Para comprender la forma en que los gobiernos nacionales fueron minando a los gobiernos municipales puede verse en particular a François-Xavier Guerra, *Op.cit.* Tomo I, pp.259-263; y, en general, los textos de Laurens Ballard

El segundo mérito de los municipios del país fue, sin embargo, el haber ofrecido estabilidad y medios de gobernación aun en los momentos de mayor centralismo político durante el siglo XX. Los municipios fueron una de las claves sin las cuales resultaría prácticamente imposible explicar la larga duración del sistema político basado en el presidencialismo hegemónico<sup>7</sup>. Esta idea se plasma bien en la afirmación atribuida al presidente Ruíz Cortínez según la cual, cuando se trataba de repartir cargos públicos a través del partido hegemónico, los senadores eran para el presidente y los diputados para el partido, mientras que los presidentes municipales eran los únicos que realmente elegía el pueblo<sup>8</sup>.

Luego de la forma en que se construyó el aparato político que se derivó de la Revolución Mexicana, los municipios siguieron siendo la clave para asegurar la gobernabilidad. Eran, por así decir, los filtros que servían para evitar que todos los problemas públicos subieran hasta las instancias de mayor poder de decisión. Y al mismo tiempo, su papel de agencias de transmisión de decisiones y control político, los arraigó también como instrumentos dedicados a ejercer el gasto público<sup>9</sup>. Los gobiernos locales perdieron en el siglo XX casi todas las atribuciones que tuvieron en el XIX, para volverse ventanillas de negociación y de distribución de recursos con criterios de rentabilidad política. Esa mecánica forma parte de las razones por las que el partido hegemónico se consolidó a pesar de todos los conflictos. Pero también explica las razones por las que los municipios perdieron capacidad de gestión y autonomía prácticamente a todo lo largo del siglo que recién ha concluido.

Paradójicamente, sin embargo, la tercera gran contribución de los gobiernos locales mexicanos fue la de haber encabezado la apertura democrática que, años después, involucró al sistema político en su conjunto. No es una contradicción sino una consecuencia: por las mismas razones por las que el presidente Ruíz Cortínez aseguraba que los presidentes municipales eran para el pueblo, las primeras puertas hacia la alternancia política en México fueron los gobiernos de menor poder. Sin embargo, esa misma dinámica hizo posible que hacia las elecciones del año 2000, ya más de tres cuartas partes de los electores hubieran vivido el fenómeno de la alternancia en el nivel local<sup>10</sup>.

Perry, Juárez and Díaz. *Machina Politics in México*. Northern Illinois University Press, 1978 y desde luego Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura*. Porrúa, 1990.

<sup>7</sup> Sobre este particular, remito a Mauricio Merino, "El crecimiento del centro" en *Fuera del Centro*. Universidad Veracruzana, 1992.

<sup>8</sup> No tengo evidencia fehaciente sobre el origen de esta afirmación. Mi fuente es oral. Pero expresa muy bien la lógica del régimen de partido hegemónico, con elecciones aparentes, en la que se fundó el sistema político mexicano durante la mayor parte del siglo XX.

<sup>9</sup> Los debates que antecedieron a la reforma del Artículo 115 en 1983 así como el dictamen de la reforma finalmente aprobada subrayan ese diagnóstico. Al respecto puede verse también el trabajo de Raúl Olmedo, *El Desafío Municipal*, Secretaría de Gobernación, 1983; o la visión sobre el papel de colaboración administrativa que debían cumplir los gobiernos municipales en Gustavo Martínez Cabañas, *Administración estatal y municipal*. INAP/CONACYT, 1985.

<sup>10</sup> Tomo este dato de Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Océano, 2000, p.78. Hasta 1989 solamente 39 de 2 mil 387 municipios que había entonces eran gobernados por

Si el ejercicio de la democracia es la única vía para generar una cultura política realmente democrática —y no al revés, como se pensó durante un tiempo—, hay que tomar en cuenta la enorme aportación que hicieron los gobiernos locales para ir creando las bases de esa cultura que paulatinamente y a través de varios procesos electorales sucesivos fueron generando una nueva distribución del poder político en México. La transición a la democracia en México no se explicaría sin esas pruebas previas que tuvieron lugar en los municipios del país. Fue una transición de la periferia al centro, gradual y afincada en votos. Sin la microhistoria que se vivió en los municipios, hoy no podríamos entender el cambio político que ha vivido el país a cabalidad.

La cuarta contribución, menos vistosa pero no menos importante, es la de haber cubierto el espacio vacío que dejó la salida del Estado de muchos de los ámbitos antes cubiertos por la burocracia federal, desde mediados de la década de los ochenta. A ese proceso que Tonatiuh Guillén ha llamado con tino “la descentralización de facto”, se debe que, a pesar de todo, el país haya logrado trascender los años más duros de las crisis económicas sucesivas<sup>11</sup>. Gracias a que tenemos gobiernos locales que se han ocupado de atender al menos las áreas más elementales de las demandas públicas, en México pudo producirse ese cambio central en la vida económica sin costos políticos dramáticos. Pocos investigadores se han encargado de documentar esas historias que tuvieron lugar en todos los estados del país. Pero existe evidencia suficiente para asegurar que el blindaje social que hizo posible realizar esa mudanza de sistema económico provino, en buena medida, de las redes generadas en el ámbito municipal<sup>12</sup>. Y esto, a pesar de que el gobierno nacional intentó, muy pronto, suplir el trabajo de los municipios mediante programas de asistencia social localizada y directa que, sin embargo, a la postre debieron someterse a la dinámica que la tradición local les fue imponiendo<sup>13</sup>.

Se dice rápido, pero es la suma de esas contribuciones de los gobiernos municipales a la vida del país la que sintetiza la paradoja en la que están: sin los gobiernos locales no habría Estado, así de simple. Pero el gobierno nacional, desde finales del siglo XIX y hasta la fecha los ha convertido en agencias para la

---

partidos distintos al PRI: 1.84% de la población. Al final del año 2000, el PRI gobernaba a 44.11% de la población total en el ámbito municipal. Antes de las elecciones de ese mismo año, ya 63.6% de la población había experimentado la alternancia en su gobierno local, sin contar a los habitantes del Distrito Federal. Cfr. Mauricio Merino, *La Transición Votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Fondo de Cultura Económica, 2003, p.26.

<sup>11</sup> Cfr. Tonatiuh Guillén, *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización y la tradición política*. Miguel Ángel Porrúa/Colegio de la Frontera Norte, 1996.

<sup>12</sup> Es importante subrayar que la reforma municipal de 1983 coincidió con la llamada reforma estructural que se inició en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid. Al mismo tiempo, la descentralización se convirtió en una política deliberada del gobierno nacional. Véase *Antología de la planeación en México. Los primeros intentos de planeación en México*. SPP/Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 15-134.

<sup>13</sup> El ejemplo más palpable de esa política del gobierno nacional fue el Programa Nacional de Solidaridad, que se llevó a cabo durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, desde 1989. Sobre las características básicas de ese programa véase: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, Fondo de Cultura Económica, 1994; y Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y Municipio*. Fondo de Cultura Económica, 1994.



solución de conflictos políticos locales y, en el mejor de los casos, en ventanillas de gasto público. Fueron la clave de la estabilidad política durante décadas, pero no encontraron respuesta a sus demandas de recursos y de autonomía. Fueron el punto de partida para la transición a la democracia, pero al mismo tiempo se han convertido en un espacio más para la disputa del poder entre partidos. Fueron la base para que la salida del Estado de la economía no produjera una crisis mayor en el sistema político, pero no cuentan con herramientas para convertirse en promotores de crecimiento.

### ***Un panorama de las instituciones locales vigentes***

No es imposible replantear la visión sobre el papel que pueden jugar los gobiernos locales mexicanos en el futuro del país. Pero hay que hacerse cargo de los enormes desafíos que supone dar una vuelta de tuerca a la concepción predominante que sigue viendo a los municipios, en el mejor de los casos, como una instancia de gobierno auxiliar<sup>14</sup>. Y en el peor, como el cajón de sastre de proyectos distintos. Es verdad que el panorama, en su conjunto, no es alentador. Pero también lo es que los gobiernos municipales pueden volver a jugar un papel central si se recuperan y se encauzan las capacidades de gestión de cada uno de ellos.

La heterogeneidad de los municipios es la misma que hay entre los mexicanos: el abismo que separa a los más prósperos y mejor organizados de aquellos que apenas gobiernan pequeñas comunidades donde hace falta prácticamente todo, es el mismo que separa a la sociedad. Y el enorme desafío que supone pasar del diseño legal a la acción eficaz en los municipios de mayor rezago es equivalente al que tiene el país en su conjunto para pasar de la distribución democrática del poder a las respuestas concretas en cada una de sus comunidades. Los municipios son, en ese sentido, un espejo fiel de la realidad nacional. Pero también pueden ser el mejor instrumento para transformarla, si somos capaces de romper la inercia que nos llevó a ver los problemas de México con una sola mirada: desde arriba y con soluciones homogéneas a pesar de todo. La propuesta es antigua, pero las circunstancias son distintas.

Nunca habíamos tenido una composición tan plural en toda la historia de los gobiernos locales, ni tan favorable para el desarrollo democrático de los municipios<sup>15</sup>. Ya que el problema central de la vida política, que es la forma de

<sup>14</sup> El ejemplo más reciente está en la recién promulgada Ley General de Desarrollo Social que, si bien les otorga a los gobiernos municipales un papel central en la ejecución de la política de desarrollo social, se reserva el diseño de la política para las instancias nacionales. La vertiente de coordinación del sistema de planeación democrática, establecido a nivel constitucional en 1983, es la base normativa para la implementación de esa política, en términos similares a los que se definieron en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid.

<sup>15</sup> Tomando como base el año 1994 y hasta el 2003, el partido otrora hegemónico (véase nota 10), perdió en ese lapso de ocho años 974 gobiernos municipales. Hasta febrero de 2003, el PAN gobernaba en 399 municipios, y el

distribución del poder, está arraigándose poco a poco a través de procedimientos democráticos, el problema que surge enseguida es la forma de ejercer el mandato<sup>16</sup>. Y en ese sentido, tomo como referencia los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, realizada por el INEGI y por el INDESOL, para mostrar dos rasgos que considero importantes: de un lado, las limitaciones que tienen los gobiernos municipales para afrontar las responsabilidades que les otorgaron las reformas constitucionales de 1983 y 1999. Y de otro, la distancia que todavía media para satisfacer la demanda de servicios públicos a cargo de esos gobiernos. Los datos muestran que las carencias técnicas y humanas le siguen ganando la batalla a la consolidación institucional de los gobiernos locales. Y eso ocurre, insisto, en medio de la heterogeneidad y de la desigualdad que cruza por todos los indicadores.

Vale la pena mencionar algunos de esos datos de manera particular, con el propósito de pintar un paisaje general de los dos rasgos mencionados: la gran mayoría de los presidentes municipales son gente de su municipio. En los mismos municipios que gobiernan nació el 87.4 por ciento de ellos, y 87.3 por ciento ha vivido en sus lugares de origen por más de veinte años. El 22.5 por ciento habla lengua indígena y la abrumadora mayoría está formada por hombres mayores de 35 años. Entre quienes integran las administraciones municipales los datos son similares: más del 80 por ciento de los titulares de las áreas más importantes de apoyo al presidente municipal ha vivido en el municipio al que sirven por más de 5 años. Y quizá por esta razón, lo que más valoran los alcaldes de sus principales colaboradores es su conocimiento del municipio que gobiernan —70.3 por ciento—, su sentido ético y de responsabilidad —60.2 por ciento—, y su vocación de servicio —50.6 por ciento—, por encima de sus habilidades técnicas o administrativas —valoradas apenas por el 24.3 por ciento—, o de su experiencia en el cargo —que es destacada por el 46.3 por ciento. Estos últimos datos importan, pues a la no reelección inmediata de los presidentes municipales hay que añadir que la gran mayoría de sus colaboradores no tiene más de tres años de experiencia en el puesto. Es el caso de 87.7 por ciento de los secretarios de ayuntamiento; de 89.7 por ciento de los tesoreros; o de 92.2 por ciento de los oficiales mayores, sólo por citar los puestos de mayor jerarquía administrativa<sup>17</sup>.

No obstante, en la gran mayoría de los casos, esos funcionarios municipales tienen que afrontar sus funciones con recursos precarios. Los datos agregados nos muestran que el número total de empleados en todos los ayuntamientos de

---

PRD en 227, mientras que el PRI lo hacía en 1 mil 074 gobiernos municipales. Cfr. Página E-Local, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

<sup>16</sup> Debe notarse, sin embargo, que en el país conviven distintas fórmulas electorales para la integración de los gobiernos municipales. Para un análisis detallado de esas diferencias, véase Mauricio Merino, "Federalismo electoral: varios sistemas y un sólo ciudadano", en *La Transición Votada*, *op.cit.* pp. 150-176.

<sup>17</sup> Para un análisis detallado de los datos que ofrece la Encuesta en relación con el empleo público en los gobiernos municipales, véase: Rodolfo García del Castillo y Gerardo Rivera Navarro, "La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo", en Leticia Santín del Río (coord.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos en la construcción de una política social de Estado*, *op.cit.* pp. 115-145.

México no llega a medio millón. Tal vez la cuenta siguiente sea inútil, pero la sola división de una cifra entre otra nos habla de un promedio de 197 personas por cada gobierno local. Sabemos, sin embargo, que algunos municipios tienen recursos humanos mucho más grandes, de modo que la mayoría gobierna sus municipios con un puñado de colaboradores<sup>18</sup>. Con todo, los datos nos dicen también que esos gobiernos de unas cuantas personas están haciendo un enorme esfuerzo por dedicar la mayor parte de sus recursos a los servicios y a la obra pública: a esos dos rubros dicen dedicar el 48.9 por ciento de sus presupuestos, frente al 21.8 por ciento que destinan al pago de sus nóminas, o al 10.6 por ciento que utilizan para la compra de materiales y suministros.

Las limitaciones administrativas que afrontan los municipios se reflejan, por supuesto, en su estructura orgánica. Si bien todos cuentan con una secretaría del ayuntamiento y una tesorería, y la gran mayoría tiene también un área dedicada a la seguridad pública —87.5 por ciento—, la cifra disminuye a 72.1 por ciento cuando se busca un área de desarrollo urbano y servicios públicos, y a sólo 56.8 por ciento cuando se incluye a la contraloría, mientras que apenas el 40.8 por ciento tiene una oficialía mayor o un equivalente responsable de la administración local. Las áreas dedicadas al desarrollo económico o social son ya excepcionales: 3.9 por ciento en el primer caso y 4.3 por ciento en el segundo. De aquí también las ausencias reglamentarias: muchos municipios cuentan con un Bando de Policía y Buen Gobierno actualizado —76.5 por ciento del total—, pero de ahí en más los datos tienden a revelar que el gobierno local mexicano está muy poco reglamentado: más de la mitad tiene reglamento interior y reglamento de expendios de bebidas alcohólicas —59.1 y 55.1 por ciento, respectivamente. Pero otros reglamentos importantes para la vida local siguen faltando en la mayoría de los municipios. Por ejemplo, el de administración —que falta en 64 de cada 100 casos—, el de obras —en 51.9 por ciento—, o el de usos del suelo —en 72.2 por ciento.

Como consecuencia de esos datos, no sorprende la pobreza en la cobertura de los servicios públicos que la Constitución les ha asignado. El agua potable cubre el 79.67 por ciento de las cabeceras municipales y el 57.68 por ciento del resto de las poblaciones. El servicio de drenaje y alcantarillado, alcanza a 54.56 por ciento de las cabeceras y a 26.81 por ciento fuera de ellas. El alumbrado, a 80.93 por ciento de las cabeceras y solamente a 56.93 por ciento del resto de los poblados. Solamente 52.12 de cada cien calles están pavimentadas y esa cifra se reduce a 23.16 para las poblaciones que no son cabecera. Y mercados y centrales de abasto tienen 34.59 por ciento, y sólo 11.19 por ciento en el resto

<sup>18</sup> Tomando en cuenta los datos del Censo Municipal, INDESOL 2002, Enrique Cabrero concluye que “los municipios más grandes tienen en promedio 1 600 trabajadores en la administración municipal, mientras que los más chicos tienen en promedio 70 empleados, aunque hay algunos con menos de 20”. *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*. CIDE. Documento de Trabajo de la División de Administración Pública, núm. 128, 2003. Eso, a pesar de que conforme al análisis de Rodolfo García del Castillo y Gerardo Rivera Navarro: “Según los datos de la Encuesta (sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, ya citada) entre 1995 y el año 2000, el número de funcionarios creció en alrededor de un setenta por ciento...”. Cfr. *Op.cit.* p.115.

de los poblados. Todo esto, solamente por mencionar los datos más relevantes<sup>19</sup>.

De ahí los desafíos que deben enfrentarse para replantear, así sea paulatinamente a través de un proceso de ajuste mutuo, los medios con los que han de cumplir con las funciones básicas que el marco les asigna de manera directa, a pesar de su heterogeneidad. En el apartado siguiente se desarrollan con más amplitud los cinco desafíos que considero más evidentes.

### **Cinco contradicciones del diseño institucional**

En primer lugar, hay que destacar que el diseño institucional en sí mismo, pensado en su origen desde un régimen de partido hegemónico, ya no es útil para albergar la nueva pluralidad política que puebla a los municipios del país. Cuando se promulgó la reforma electoral de 1977 para abrir un espacio a la representación proporcional en los municipios más poblados, en armonía con el mismo sentido de apertura que se dio también en la cámara de diputados, el régimen político mexicano estaba reaccionando a las presiones de los grupos que reclamaban espacios legales de oposición política. Pero es preciso admitir que, si bien esa apertura simbolizó el principio de los cambios que vendrían después para conformar los rasgos definitivos del proceso de transición a la democracia, en ese momento el propósito explícito de la representación proporcional era permitir que las oposiciones al régimen tuvieran posibilidades de expresar sus diferencias sin pasar al ámbito de la ilegalidad. Se trataba de darle cauce a las expresiones de lo que entonces eran “las minorías”, en el entendido de que su papel era más bien testimonial y, en consecuencia, sujeto a las decisiones finalmente tomadas por el partido hegemónico<sup>20</sup>.

En 1983 esa representación proporcional se amplió a todos los municipios del país, pero el diseño destinado al control de las decisiones del ayuntamiento por un sólo partido siguió intacto. Y más tarde, a pesar de que durante la última década del siglo anterior hubo varias reformas electorales locales que modificaron los procedimientos mediante los cuales se integran los ayuntamientos en algunas entidades<sup>21</sup>, lo cierto es que el diseño de la gran mayoría de los gobiernos locales todavía no se corresponde con la pluralidad política que hoy ya forma parte de la realidad de México.

En ese sentido, los ayuntamientos diseñados para el gobierno de un sólo partido, se han convertido en espacios de muy difícil actuación, en donde los

<sup>19</sup> Estos datos son similares a los que presenta Rodolfo García del Castillo en *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, op.cit., tomados de la fuente CIDE/INEGI de 1993 y analizados por el mismo autor en *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas*. CIDE, Documento de Trabajo de la División de Administración Pública, núm. 32, 1997.

<sup>20</sup> Cfr. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*. Cal y Arena, 2000.

<sup>21</sup> Véase Mauricio Merino, *La Transición Votada*, op.cit. pp. 150-178.

incentivos para que los intereses de los partidos políticos se antepongan a los proyectos locales defendidos de manera legítima por los alcaldes, son muy elevados. Si en algún momento del pasado los ayuntamientos fueron una especie de gobierno parlamentario en el ámbito local, con todas las ventajas de ese sistema colegiado, hoy la mezcla entre el predominio administrativo de las presidencias municipales y el control político que intentan ejercer los ayuntamientos divididos por los intereses partidarios —que no siempre se corresponden con los problemas locales, sino con asuntos que rebasan la esfera de los municipios—, se ha convertido en un problema tangible. Llama la atención, por ejemplo, que la mayor parte de los casos que han resultado premiados dentro del Premio Gobierno y Gestión Pública Local convocado por el CIDE y la Fundación Ford, tengan como rasgo en común que se trate de experiencias que trascienden a la formalidad de los ayuntamientos para innovar fuera de esos ámbitos, a los que en casi todos los casos se considera como uno de los obstáculos que deben ser vencidos para que la mejor práctica pueda llevarse a cabo<sup>22</sup>.

Varios investigadores han propuesto un rediseño completo tanto de la forma en que se integran los ayuntamientos como de la manera en que toman sus decisiones. Se ha dicho, por ejemplo, que la integración de los cuerpos colegiados debe responder con fidelidad al sentido del voto depositado en las urnas, reflejando la proporción exacta de los resultados electorales en la distribución de los regidores que corresponde a cada uno de los partidos políticos que se disputan el poder local, mientras que la presidencia municipal ha de dirimirse de manera separada del resto de los cargos y con reelección inmediata<sup>23</sup>. De otro lado, también se ha sostenido que la toma de decisiones del cuerpo colegiado debe distinguirse para establecer reglas de mayorías calificadas o simples, según el tipo de asuntos que deban resolverse, de manera que se produzcan los incentivos institucionales adecuados para permitir, a un tiempo, que los gobiernos locales no sean rehenes de las oposiciones que actúan en los cabildos y que las diferentes corrientes políticas puedan expresarse con libertad, pero también con responsabilidad, respecto la actuación de la administración local y participar en las decisiones de mayor

<sup>22</sup> Esta es una de las conclusiones que desprendo como miembro del Comité Técnico del Premio de Gobierno y Gestión Local. Cfr. También Enrique Cabrero (coord.), *Prácticas Municipales Exitosas*. CIDE/Fundación Ford, Tomos I y II, 2001 y 2002. La misma conclusión se deriva de otras compilaciones de experiencias de buen gobierno, como en Mauricio Merino (coord.), *Experiencias de Buen Gobierno Municipal*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996. Esta es también una de las conclusiones a las que llega el coordinador general del premio. Cfr. Enrique Cabrero, *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*. CIDE. Documento de Trabajo de la División de Administración Pública, núm. 128, p. 26.

<sup>23</sup> Cfr. Tonatiuh Guillén, *Agenda de la reforma municipal en México*, *Op.cit.* De manera destacada, en esta propuesta también ha insistido Blanca Acedo. De ambos autores puede verse: “Municipios: reelección inmediata y ampliación del periodo, historia y coyuntura contemporánea”, en Leticia Santín del Río, *Op.cit.*

relevancia relativa, como la aprobación de los presupuestos de cada año o de la aplicación de ciertos derechos<sup>24</sup>.

Todo esto es necesario, sin duda, para adecuar el diseño municipal a las reglas que ya está imponiendo la pluralidad política. Pero en el fondo, lo cierto es que lo que se está dirimiendo es la fórmula misma de operación de los ayuntamientos. Es decir, si debe subrayarse el carácter presidencialista que la tradición del siglo XX estableció, poniendo a los cabildos como una especie de cámara de representación política que ejerce funciones de control y vigilancia sobre la administración local, o si conviene retomar, en cambio, la tradición del cuerpo colegiado que actúa a nombre de los diversos intereses que coexisten en la realidad de cada municipio, como una especie de régimen parlamentario. Cualquiera de las dos opciones —o alguna intermedia— podría ser válida, siempre que se tenga presente el riesgo inminente de que los partidos políticos encuentren en la vida municipal un espacio más para la política que en realidad se lleva a cabo fuera de ese ámbito. Si es verdad que en la vida pública no hay malos comportamientos sino malos incentivos, no hay duda de que la mezcla que hoy por hoy existe en el gobierno local de México está produciendo los peores: ni las administraciones a cargo de los alcaldes logran resolver el problema de sus oposiciones, ni éstas acaban de asumir la responsabilidad colegiada por los éxitos o los fracasos de la gestión trianual. Poco presidencialismo acotado por un poco de parlamentarismo no parece ser la respuesta adecuada para la gestión cotidiana de los municipios mexicanos.

De otro lado, tampoco están resultando eficaces los métodos de financiamiento a la gestión local. El tema es demasiado extenso. Subrayo apenas tres puntos que parecen imprescindibles: es un hecho, en primer lugar, que el sistema de aportaciones federales combinado con las participaciones que se han otorgado a los municipios conforme a las reglas vigentes de la coordinación fiscal, están desincentivando el crecimiento de sus muy escasos impuestos locales<sup>25</sup>. Es una fórmula bien conocida por los estudiosos de los sistemas de coordinación fiscal: a mayores aportaciones desvinculadas de la eficiencia económica local, menor capacidad de los ayuntamientos para incrementar o al menos actualizar sus propias tarifas y métodos de recaudación

<sup>24</sup> De nuevo, quien ha planteado este tema con mayor claridad ha sido Tonatiuh Guillén. Remito a las obras ya citadas y agrego la colección titulada *Los eslabones de la democracia*, publicada por el Instituto Federal Electoral en 2002, cuya redacción original se debe al mismo autor.

<sup>25</sup> Cfr. El trabajo de Uri Raich, *Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos*. CIDE. Documento de trabajo de la División de Administración Pública, núm. 102, 2001. Y también Enrique Cabrero y Ady Carrera, *Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano*. CIDE. Documento de Trabajo de la División de Administración Pública, núm. 2000. El texto del primer autor citado, "...analiza la recaudación de ingresos propios en los 217 municipios del Estado de Puebla antes y después de la creación del Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social Municipal, y concluye que este fondo ha afectado adversamente el esfuerzo fiscal de los municipios de México. Sin embargo, también se muestra que la magnitud de este impacto sobre el esfuerzo fiscal varía según la población y los niveles de bienestar municipales, siendo más pronunciado en los municipios poco poblados y con niveles de bienestar bajos, que en los municipios con mayor población y niveles de bienestar".

propia<sup>26</sup>. En consecuencia, mientras más han aumentado los recursos entregados a los ayuntamientos a través de las fórmulas del ramo 33 del presupuesto de egresos de la federación, mayores han sido los vínculos de dependencia financiera de los gobiernos de los municipios.

Por otra parte, hay una contradicción entre las fórmulas de asignación de recursos por esas dos vías complementarias: de un lado, en el largo plazo se castiga el desempeño de los municipios que logran reducir sus indicadores de pobreza extrema, y de otro se premia sólo el crecimiento de la población<sup>27</sup>. No hay incentivos correctos para que los municipios actúen decididamente en favor de la generación de mayor riqueza local, ni tampoco para que logren al menos hacer más eficientes sus sistemas de recaudación. La paradoja es que, mientras más se les ayuda con transferencias directas, en bloque y/o etiquetadas, más solos se les deja para atender los problemas locales de mayor apremio y menos posibilidades tienen de hacerlo en el largo plazo.

El tercer punto que vale la pena subrayar es que, como consecuencia de ese mal diseño fiscal, los ayuntamientos han ido perdiendo capacidades de administración. Sin duda sienten el agobio de la correcta administración de los distintos fondos que les son asignados por la Federación, pero no para mejorar sus sistemas propios sino para cumplir las instrucciones que les son giradas. Como vimos antes, el resultado es un conjunto de administraciones locales que ciertamente se han beneficiado de esa combinación de fondos, frente a una mayoría de gobiernos cuya dependencia económica tiende a ser cada vez mayor. La experiencia acumulada en ese sentido quizá sea ya suficiente para advertir que los métodos de transferencias deben ser tan diferenciados como las cualidades de los distintos grupos de municipios. Las fórmulas universales y homogéneas no están dando resultados eficaces, al menos en términos de los

<sup>26</sup> Cfr. Richard Bird, *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes* Inter-American Development Bank. 2000. También véase: Richard Bird y Michael Smart, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience*. International Tax Program. Rotman School of Management. University of Toronto, 2001. Y Anwar Shah, *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?* World Bank, 1997.

<sup>27</sup> Los fondos de aportaciones federales se incluyen como un capítulo nuevo en la Ley de Coordinación Fiscal a partir de 1998. El artículo 25 de esa Ley establece que los fondos de aportaciones se fijan “con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de la ley, con respecto de la participación de los estados y los municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable (...) condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley...”. Se trata de siete fondos distintos, cada uno de los cuales se distribuye conforme a una fórmula igualmente diferenciada. Los fondos destinados a la infraestructura social deben destinarse, de acuerdo con el artículo 33 de la ley citada, “exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema”. La fórmula establecida supone que, a menores indicadores de pobreza a lo largo del tiempo, menores serán los recursos que reciban los gobiernos locales. En contrapartida, el Fondo General de Participaciones se integra, conforme al artículo 2 de la misma Ley, con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en cada ejercicio. Los municipios reciben por lo menos el 20% de esas participaciones, conforme a una fórmula que distribuye a cada entidad el 45.17% en proporción directa a la población que cada una tenga en el ejercicio fiscal de que se trate; 45.17% sobre la base de una fórmula que premia la recaudación correspondiente a cada entidad federativa en el año inmediato anterior; y 9.66% en proporción inversa a las participaciones por habitante en cada entidad federativa, luego de aplicar las dos fórmulas anteriores. En ningún caso hay estímulos fiscales directamente asignados a la promoción económica realizada por los gobiernos municipales.

indicadores de desempeño económico ni en el abatimiento de los rezagos en los bienes de consumo colectivo, ni en la reducción de la pobreza individual de los habitantes de cada municipio<sup>28</sup>. Ni la vieja tradición del gasto público solamente discriminado por razones políticas, ni los métodos que han buscado eliminar la discrecionalidad para imponer en cambio fórmulas universales, han dado resultados adecuados ante la ausencia de otros mecanismos de compensación social.

Un tercer bloque de desafíos está en los límites de la gestión pública local. No repetiré los datos sobre las muy serias restricciones que tienen los municipios para organizar una administración pública más eficiente. Pero tal vez estamos, de nuevo, frente a un problema de enfoque: de un lado, a los municipios se les pide más profesionalismo y mejores sistemas de control del gasto público. De otro, sin embargo, se les exige que destinen más de los escasos recursos de los que disponen para la inversión social y menos para el pago de la burocracia. ¿Cómo pueden conciliarse esos extremos? Imposible, si no se buscan métodos alternativos para respaldar las gestiones locales o, al menos, para permitir que la asociación entre varios de ellos pueda ir encontrando soluciones comunes a los problemas igualmente afines<sup>29</sup>.

La insistencia en la profesionalización de los gobiernos locales tampoco se concilia de manera lógica con los distintos medios de control político y financiero que pesan sobre esas administraciones. Un sistema de servicio civil de carrera es viable en instituciones donde hay fines claros y más o menos estables en el largo plazo; donde hay medios más o menos definidos para la estabilidad de los servidores públicos que quieren hacer carrera en esa institución; y donde hay mecanismos de gestión pública que también tienden a esa estabilidad. Ninguna de esas características es propia de los ayuntamientos mexicanos. ¿Cómo entonces pedirles que tengan servicios de carrera donde faltan las bases mismas para cualquier forma de organización burocrática más o menos estable? Pongo un ejemplo para subrayar este punto: en el Programa Nacional para un Nuevo Federalismo que está en vigor, se propone un conjunto de 39 indicadores para considerar que un municipio ha logrado una cierta

<sup>28</sup> Según los datos avalados por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, convocado por la Secretaría de Desarrollo Social, y tomados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares realizada en 2000 y 2002 por esa Secretaría y el INEGI, la proporción de la población en *pobreza alimentaria* (quienes no pueden pagar la comida diaria), a nivel nacional, se redujo de 24.2 a 20.3 por ciento entre 2000 y 2002; la proporción de la población que pudo pagar su comida diaria, pero no sus necesidades básicas de educación y salud, se redujo en ese mismo lapso de 31.9 a 26.5 por ciento; y la proporción de la población que no pudo cubrir sus necesidades de vestido, calzado, vivienda y transporte se redujo de 53.7 a 51.7 por ciento. Sin embargo, de los 2 430 municipios que tiene el país, “66.1% presenta un grado de marginación que va del nivel medio (18.9%) a muy alto (14%). En la década de 1990 al 2000, sólo 197 municipios mejoraron el grado de marginación, mientras que en ese mismo período, 386 la aumentaron. De los 906 municipios con grado de marginación alto, 58% se encuentra en la misma situación al final de la década”. Cfr. Cecilia Loría, “Prólogo” a Leticia Santín del Río (coord.), *Op.cit.* p.7.

<sup>29</sup> Véanse, por ejemplo, los estudios de Leticia Santín del Río: *Estudio sobre asociacionismo intermunicipal*. FLACSO. INDESOL/Banco Mundial, 2002. Y “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”, en Leticia Santín, *Perfil y perspectivas... Op.cit.*



calidad en el desempeño de su administración. Dejando a un lado los problemas de integración de los ayuntamientos ya señalados, me concentro en algunos de esos indicadores. En el área de desarrollo económico sostenible, se dice que los municipios deben ser promotores de las vocaciones productivas locales; responsables del abasto de productos básicos; promotores del turismo, del sector agropecuario, de la industria, del comercio y de los servicios e innovador de alternativas económicas<sup>30</sup>. Tomando en cuenta las limitaciones apuntadas, la pregunta que cae por su peso es: ¿cómo pueden hacer todo eso, si ni siquiera cuentan con los medios suficientes para satisfacer los servicios públicos básicos que les ordena directamente la Constitución y que, según la reforma de 1999, les convierte en entidades de gobierno plenamente identificadas con sus propias atribuciones? Lo que hay que subrayar es que el propio gobierno federal no ha logrado definir el perfil que espera de los municipios, ni responder de manera coherente a las distintas líneas de desempeño que se les trazan. Menos aún puede buscarse una gestión local que, en medio de sus carencias, responda con eficiencia a esa red de disposiciones que alteran inevitablemente su funcionamiento interno. En suma, la buena gestión local no sólo ha de buscarse en los municipios sino en los sistemas de incentivos que se producen fuera de ellos.

Finalmente, quiero referirme a un último punto que no debe pasar inadvertido: la falta de instrumentos técnicos apropiados para atender problemas concretos de la gestión local, en el entorno señalado. Bien vista, la asistencia que suele proporcionarse a los municipios desde distintas áreas de los gobiernos estatales y del federal, está invariablemente asociada a los propios intereses de las entidades que prestan esa clase de asistencia. Esto es especialmente cierto en materia de administración fiscal. Pero hasta ahora siguen haciendo falta métodos de colaboración que se correspondan con las necesidades propias y singulares de los municipios desde la óptica de la gestión local. No es lo mismo asistir a un gobierno local para que administre mejor los recursos del ramo 33, que hacerlo para que su hacienda local se actualice; no es lo mismo apoyarle para que presente proyectos que eventualmente pueden ser auspiciados por el banco nacional de obras públicas, que hacerlo para que genere sus propios medios de riqueza. Hay una diferencia de óptica que no debe pasar inadvertida y que, sin embargo, es crucial en la apreciación que se tiene sobre los gobiernos locales del país. Hay, pues, una carencia de tecnología de gestión propia del ámbito municipal mexicano.

## ***Hacia un nuevo diseño institucional***

<sup>30</sup> Véase “¿Cómo lo vamos a lograr? Estrategias y proyectos del Auténtico Federalismo”, en Secretaría de Gobernación, *Programa especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*.

Con todo, los municipios del país siguen siendo el caballo de batalla de la estabilidad política y social de México. Nadie puede arrebatárles los méritos ni las aportaciones que le han hecho a la historia del país. Pero hasta ahora, tampoco ha sido posible ofrecerles el marco institucional y las herramientas técnicas suficientes para aprovechar el potencial de gobierno democrático que encierran.

En este texto he señalado cinco áreas en las que es necesario producir un nuevo diseño institucional, que favorezca el desarrollo de los municipios desde sus propias capacidades. Recapitulando, esas áreas son las siguientes:

**Primero:** el diseño institucional de los ayuntamientos, pensado para el gobierno de un partido hegemónico, ya no es útil para albergar la pluralidad política actual. De un lado, las reglas de integración y funcionamiento de los ayuntamientos se contradicen con su eficacia gubernativa, en tanto que la pluralidad política ha impuesto reglas e incentivos diferentes a los necesarios para la toma de decisiones a un tiempo eficientes y colegiadas. De otro lado, si bien no existe una fórmula única para la integración de los ayuntamientos — pues las reglas electorales específicas varían según cada legislación estatal— es un hecho que el propósito de ganar espacios de poder por parte de los partidos políticos genera incentivos contrarios al propósito de lograr administraciones locales eficientes, mientras que la ausencia de reglas concretas para la toma de decisiones diversas dentro de los propios ayuntamientos impide que esa pluralidad política sea aliada de la eficacia.

**Segundo:** Los distintos métodos de financiamiento a la gestión local están produciendo incentivos contradictorios. De un lado, el sistema de aportaciones federales, combinado con las participaciones que se otorgan a los gobiernos municipales, está desincentivando la eficacia de la recaudación estrictamente local. En cambio, se ha reforzado la visión de los gobiernos municipales como ventanillas de gasto público. De otro lado, las distintas fórmulas de financiamiento premian propósitos diferentes: una se basa en criterios exclusivamente poblacionales, mientras que la otra estimula el desempeño municipal en relación con los índices de pobreza en el corto plazo. El resultado racional de la aplicación de ambas fórmulas produce el contrasentido de premiar más a los gobiernos municipales menos eficientes en el combate a la pobreza en el largo plazo. Como consecuencia, las administraciones municipales tienden a competir más por la asignación de recursos federales, que por el diseño y la implementación de políticas públicas capaces de promover el desarrollo económico y social de sus comunidades.

**Tercero:** La capacidad de gestión pública de los gobiernos municipales no sólo es limitada por la carencia de recursos propios, sino por las contradicciones ya señaladas de su diseño institucional. Desde distintos programas federales se les pide a los gobiernos municipales más profesionalismo para obtener y administrar recursos y, a la vez, menos gasto corriente. Sin embargo, las constantes modificaciones de criterio en la asignación de roles para los

gobiernos locales ha obstaculizado el establecimiento de un servicio profesional de carrera de largo plazo específicamente diseñado para esa instancia. Por lo demás, la mayor parte de los indicadores de desempeño con los que se evalúa y se premia a las administraciones locales no se corresponde con sus fines constitucionales. No hay definiciones claras sobre el papel asignado a los gobiernos municipales.

**Cuarto:** Los métodos propuestos para generar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones locales tampoco se hacen cargo de las dificultades planteadas por el diseño institucional. A los municipios se les aprecia como factores de estímulo para la educación cívica y la gobernabilidad democrática, pero esa visión se contradice con las dificultades que impone la oposición política dentro de los propios ayuntamientos. Como consecuencia, hay evidencia para afirmar que las mejores prácticas de participación ciudadana local no se desprenden de las instituciones formales, sino de las iniciativas de innovación generadas fuera de los espacios legales establecidos para albergar la pluralidad. Por otra parte, los medios financieros para atender y encauzar iniciativas de participación ciudadana, especialmente los diseñados para atacar el problema de la pobreza, no tienen origen en los espacios municipales sino fuera de ellos.

**Quinto:** Como consecuencia, en los gobiernos municipales no se han generado suficientes técnicas de gestión pública específicamente diseñadas para atender los problemas locales. La improvisación, aun siendo exitosa, prevalece sobre la tecnología institucional de largo aliento. La asistencia que se provee a los municipios para la administración local está generalmente asociada con los intereses de las agencias que la generan. Y hasta ahora no hay organismos que se hayan ocupado del desarrollo de técnicas de gestión pública apropiadas para ese entorno local. La mayor parte de los gobiernos locales opera bajo la lógica de la administración pública tradicional y, en el mejor de los casos, por proyectos especiales que incluyen los paquetes técnicos de control y evaluación de cada uno de ellos, caso por caso, mientras que las asociaciones de municipios no han logrado desarrollar, hasta ahora, espacios de producción de conocimientos técnicos aplicables a las administraciones municipales en el largo plazo.

Los gobiernos municipales de México tienen que afrontar no sólo la pobreza de sus comunidades y la carencia de infraestructura y servicios que forma parte de su realidad cotidiana, sino los obstáculos que les plantea el mal diseño institucional. La falta de una definición clara sobre la vocación de esos gobiernos y de sus aportaciones posibles al desarrollo local, ha hecho que al comenzar el siglo XXI el país siga teniendo municipios pobres, institucionalmente débiles y atrapados por una normatividad tan compleja como contradictoria. La falta de instrumentos técnicos de gestión pública apropiados para ese ámbito de gobierno puede verse, también, como consecuencia de una visión fragmentada y contradictoria sobre el papel que

deben jugar los municipios en el desarrollo económico y social del país. Los problemas de diseño, en suma, están en la base de las dificultades que afrontan los gobiernos de los municipios para volver a ser un elemento clave de la gobernabilidad del país.

### **¿Y sin embargo, se mueve? Una propuesta de investigación aplicada**

La agenda mexicana de investigación sobre los gobiernos locales se ha desenvuelto, durante los últimos tres lustros, entre dos polos opuestos: de un lado se ubican los estudios que han tendido a detectar y discutir las dificultades tipo *macro*, orientados principalmente hacia las reformas municipales de orden normativo. Esos trabajos estuvieron animados, en un primer momento, por la evaluación de la reforma al Artículo 115 constitucional de 1983 que coincidió, además, con los primeros esfuerzos deliberados del gobierno nacional en busca de la descentralización. Más tarde, y ante la evidencia de que esa reforma había resultado insuficiente, se desarrolló una agenda que intentó perfilar una nueva propuesta<sup>31</sup>, que concluyó con las reformas constitucionales de 1999<sup>32</sup>. Esa agenda tipo *macro* también incluye las investigaciones que se han desarrollado en torno al problema del financiamiento y, especialmente, a los cambios que sufrió en el mismo lapso el sistema de transferencias hacia los gobiernos locales, desde la definición original de los métodos orientados por el ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) hasta los ajustes a la Ley de Coordinación Fiscal, puestos en práctica un año antes de la última reforma al Artículo 115 constitucional, y que dieron lugar a la creación de los fondos de aportaciones federales agrupados en el ramo XXXIII. Y, por último, en esa misma agenda de investigación basada en los grandes trazos institucionales pueden inscribirse los trabajos relacionados con los distintos procesos de descentralización que se llevaron a cabo en la década de los noventa, bajo la idea genérica de la *federalización*, y que llevaron la administración de los servicios de educación básica y normal, y de atención primaria a la salud, hacia los gobiernos de las entidades federativas, atribuyendo funciones específicas de colaboración a los gobiernos municipales.

<sup>31</sup> Ya se ha señalado, en ese sentido, el trabajo coordinado por Tonatiuh Guillén y por Juan Pablo Guerrero respecto de las distintas propuestas que se formularon para configurar una Agenda de Reforma Municipal. A solicitud del Poder Legislativo en su LVII Legislatura, esa agenda pretendió ser exhaustiva. Basta ver la página de internet que se creó entonces, sin embargo, para observar la enorme diversidad de propuestas que se formularon y, en consecuencia, la ausencia de un denominador común capaz de discriminarlas con un criterio aceptable.

<sup>32</sup> De nuevo, los primeros análisis sobre esa segunda reforma al Artículo 115 constitucional indican que el marco normativo en el que se desenvuelven los gobiernos locales sigue siendo inadecuado. El debate hoy se desarrolla entre las restricciones que enfrentan los gobiernos locales para cumplir con sus obligaciones constitucionales y la ausencia de reconocimiento a su heterogeneidad.

En el polo opuesto han estado los trabajos que han intentado superar esa visión tipo *macro*, para ir en busca de las prácticas de gestión pública que, a pesar de todo, han logrado resolver problemas concretos de administración pública a partir de la introducción de pequeñas pero exitosas innovaciones en los gobiernos locales<sup>33</sup>. Esa segunda línea de investigación se inclinó por tratar de trascender las restricciones planteadas en los estudios tipo *macro*, para insistir en que a pesar de todo, “...la gestión y gerencia públicas son de las muy pocas herramientas que hoy por hoy tenemos para recobrar la confianza y legitimidad no sólo de la administración pública, sino del ente estatal”<sup>34</sup>. A partir de ese supuesto, se ha desenvuelto un programa de investigación que ha intentado recopilar evidencia para confrontar los principios de la nueva gerencia pública con experiencias concretas de gestión local, que han permitido afirmar que, aun bajo las limitaciones del marco institucional, es posible llevar a cabo procesos exitosos de modernización administrativa en el ámbito del gobierno local<sup>35</sup>.

En el extremo, sin embargo, esos dos polos de la agenda de investigación no han logrado conseguir un común denominador capaz de producir resultados útiles para la gestión local en su conjunto. Desde el mirador de los estudios tipo *macro* suele afirmarse que ninguna técnica de gestión pública local puede perdurar en el tiempo, a causa de las limitaciones que impone un marco institucional a la vez restrictivo y fragmentado y que, en consecuencia, es en este aspecto donde deben centrarse los estudios principales; mientras que en los reportes de investigación basados en la nueva gerencia pública suele anotarse, por su parte, que las experiencias exitosas se producen *a pesar* de las

<sup>33</sup> Es claro que en esa segunda agenda de investigación el liderazgo académico ha estado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y aunque el Premio a la Gestión y Gobierno Local se ha convertido en una fuente indispensable de casos de éxito, esa agenda ya tenía un desarrollo previo en los trabajos de Enrique Cabrero, José Mejía Lira, Juan Pablo Guerrero y David Arellano, a partir de su énfasis en la introducción de métodos cuantitativos de análisis de políticas pública y de su discusión en torno de la agenda del *New Public Management*. Cfr. Enrique Cabrero, *Del Administrador al Gerente Público*. INAP, 1995. En la misma línea de investigación pueden inscribirse los primeros trabajos compilados por Luis F. Aguilar en relación con el estudio de las políticas públicas. Cfr. *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, 1992. Y las tres antologías siguientes: *La hechura de las políticas; Problemas públicos y agenda de gobierno; y La Implementación de las políticas*. Todos de la misma editorial, editados en 1992 y 1993.

<sup>34</sup> Enrique Cabrero. *Del administrador al gerente público*. *Op.cit.* p.25.

<sup>35</sup> El énfasis en las posibilidades de éxito planteadas por los principios de la nueva gerencia pública tienen, sin embargo, matices. Como señala el propio Enrique Cabrero: “Podemos pensar que en la medida en que nos encontramos en un contexto de transición democrática es más probable que la NGP pueda interferir con la construcción de una nueva gobernanza democrática. Por ello quizá en los países latinoamericanos, más que en otros contextos, será necesario que las reformas inspiradas en la NGP se articulen cuidadosamente con otro tipo de reformas preocupadas por la consolidación de instituciones democráticas”. *Políticas de modernización de la administración municipal*. *Op.cit.* p. 23. Respecto los principios que animan la agenda de investigación de la nueva gerencia pública, Donald F. Kettl sostiene que este movimiento, a un tiempo académico y práctico, se desenvuelve en torno de seis ideas básicas: 1) la busca de mayor productividad; 2) más vínculos públicos con los mercados privados; 3) una más fuerte orientación hacia el servicio; 4) más descentralización desde lo nacional hacia lo subnacional en los gobiernos; 5) una creciente capacidad para dirimir y poner en marcha políticas públicas; y 6) tácticas para fortalecer la rendición de cuentas por resultados. Todo ello, en el marco de la idea de la gobernanza, que trata de fortalecer a la vez los vínculos entre el gobierno y la sociedad civil. Cfr. *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*. Brookings Institution Press. Washington, D.C. 2000. *passim*.

restricciones del marco institucional y a sabiendas de que, si bien los estudios deben tomar en cuenta las externalidades que impone el entorno normativo, su propósito no es formular recomendaciones generales sino detectar herramientas de orden técnico y organizacional para resolver problemas específicos. Para decirlo con brevedad: las investigaciones tipo *macro* tienden a desdeñar los problemas de orden práctico, que de todos modos enfrentan los gobiernos locales; mientras que los estudios de tipo gerencial tienden a dar por hecho el entorno institucional, que de todos modos limita a los gobiernos. Mi propuesta reside en tratar de encontrar un punto de contacto entre ambos miradores: una línea de investigación que vaya en busca de las mejores técnicas de gestión pública, y que sean capaces de inscribirse e implantarse en el entorno institucional.

Esta propuesta parte de dos supuestos teóricos, sugeridos ambos por el nuevo institucionalismo (visto desde la ciencia política): primero, que las instituciones son en realidad reglas del juego, que se imponen a fuerza de la repetición de ciertas rutinas y procesos, gracias a los cuales una organización es capaz de resolver dilemas al menor costo posible; y segundo, que las instituciones así entendidas permiten a la organización establecer pautas de comportamiento que, a su vez, aumentan su capacidad de predicción sobre los resultados posibles, incluso en situaciones de innovación<sup>36</sup>. Ambas definiciones importan, en tanto que aluden al establecimiento de procedimientos que pueden ser la base de una mudanza institucional, así como a la capacidad de las organizaciones para adaptarse a situaciones cambiantes a partir de un repertorio de posibilidades más o menos estable. Estos supuestos teóricos permiten afirmar que, más allá de las formalidades jurídicas, en realidad existen prácticas que no sólo suplen las limitaciones normativas de un mal diseño institucional, sino que pueden llegar a convertirse en las instituciones formales, propiamente dichas. Y esto es especialmente cierto en aquellos casos en los que, además, existen suficientes incentivos —legales y políticos— para que los gobiernos adopten esas rutinas en busca del mayor beneficio posible<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Tomo estas dos afirmaciones, de manera genérica, de James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica, 1997. De este libro subrayo esta cita: “Los procedimientos de rutina parecen destinados para las situaciones rutinarias, y resulta convencional predecir que las ideas de los procedimientos operativos, la lógica de la pertinencia y las normas de inocencia comunes y corrientes serán particularmente apropiadas para enfrentar situaciones repetitivas y sencillas. La predicción sin duda es meritoria, pero exagerada. *Un repertorio de rutinas es también la base para un enfoque institucional aplicado a situaciones novedosas. Pues, a fin de cuentas, la novedad no es una peculiaridad de una situación, al igual que nuestra reacción ante ella; y la respuesta organizativa más común a lo novedoso es hallar una serie de rutinas que puedan usarse. Las reglas y las rutinas reciben forma por una experiencia cambiante y el proceso por el cual esas rutinas pasan a codificar las novedades que encuentran en las nuevas rutinas es vital para la comprensión de su papel en la vida política*” p.85 (el subrayado es mío). También de la compilación de Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica, 1999. De este libro, destaco para estas ideas el texto: “Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales”.

<sup>37</sup> Cfr. James G. March y Johan P. Olsen, “Las reglas y la institucionalización de la acción”, en *Op.cit.*

En ese sentido, puede decirse que los gobiernos municipales de México han logrado sortear las limitaciones que se derivan de las contradicciones de su diseño institucional, gracias a una combinación de rutinas que, de un lado, responden a las exigencias de su entorno político propio pero, de otro, obedecen a los incentivos que el gobierno nacional ha ido construyendo desde la década de los ochenta. La investigación que sugiero trataría de ir en busca de esos ámbitos en los que se relacionan las rutinas y los incentivos, para intentar, en principio, una descripción de los procesos técnicos capaces de vincularlos y, en un plazo más amplio, de formular tecnología de gestión pública *ad hoc* para esos procesos en particular. Bajo la hipótesis ya señalada de que las rutinas son instituciones y éstas perduran por la seguridad que producen en el marco de los incentivos disponibles, es posible imaginar que la investigación de ciertas técnicas de gestión pública local, necesarias para respaldar algunas de las políticas públicas de alcance nacional, pueda aspirar a producir conocimiento útil<sup>38</sup>.

Sobre la base de esas intuiciones básicas, el proyecto de investigación aquí propuesto discutirá las técnicas de gestión pública aplicables en cuatro áreas de la administración pública municipal donde de manera evidente se produce esa combinación entre rutinas e incentivos: la reglamentación municipal, la administración de recursos financieros, la organización interna y el diseño e implementación de proyectos. El proyecto partiría del supuesto de que en todos los gobiernos locales del país, con independencia de sus características y aun de sus posibilidades administrativas, hay procedimientos mínimos que involucran esas áreas: todos están obligados a funcionar sobre la base de una reglamentación básica; todos están obligados a la administración de recursos financieros; todos cuentan con una forma de organización, por elemental que sea; y todos desarrollan proyectos que atañen al espacio público. Incluso bajo las restricciones que les impone el diseño institucional, en cada municipio existe alguna forma de solución técnica para resolver los problemas cotidianos que se desprenden de esas áreas. El proyecto buscaría identificarlas, criticarlas y, eventualmente, formular propuestas para que esas técnicas, convertidas en procedimientos rutinarios, logren obtener los mayores incentivos institucionales.

Dentro de ese todavía muy vasto universo de investigación, el proyecto comenzaría por la identificación de esas obligaciones básicas, comunes a todos

<sup>38</sup> Me doy cuenta de que el concepto de tecnología de gestión pública amerita un desarrollo teórico más amplio. Para efectos de estas notas, sin embargo, tomo la idea literal del diccionario, en dos de sus acepciones aceptadas: "1.- Conjunto de los conocimientos propios de un oficio mecánico o arte industrial. (...) 4.-Conjunto de los instrumentos y procedimientos industriales de un determinado sector o producto". Ambas definiciones, aun siendo incipientes, coinciden con los principios teóricos del estudio de políticas que son, a un tiempo, un curso de acción y un objeto de estudio. O, para decirlo conforme al texto fundador de Harold D. Lasswell: "Las ciencias de política incluyen: 1) los métodos de investigación del proceso de la política; 2) los resultados de los estudios de las políticas; y 3) los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento". Cfr. "La orientación hacia las políticas", en Luis F. Aguilar (editor), *El estudio de las políticas públicas*, *op.cit.* P.81.

los gobiernos locales del país, en busca de las técnicas y de las habilidades mínimas requeridas para responder a ellas, a partir de dos incentivos externos evidentes: de un lado, la administración de los recursos transferidos por la federación a los gobiernos locales y, de otro, la formulación de las bases para la profesionalización del servicio público local. Ambos están concatenados: en la medida en que los gobiernos de los municipios logren desarrollar mejores técnicas de gestión pública, podrán generar mejores resultados con los recursos transferidos por la federación. Y de aquí también que esté en el interés legítimo del gobierno nacional generar incentivos en esa misma dirección<sup>39</sup>.

La apuesta de este proyecto, en el largo plazo, está en encontrar los puntos de contacto entre los dos polos actuales de la agenda de investigación sobre gobiernos locales, mediante la recuperación sistemática de información y de propuestas prácticas sobre las técnicas efectivamente disponibles y las restricciones y necesidades de administración pública que plantea el entorno institucional. Bajo esta lógica, tal vez sea posible discutir los dilemas que han enfrentado los gobiernos municipales del país con una óptica distinta. Ojalá.

<sup>39</sup> Los primeros esfuerzos que se han llevado a cabo para respaldar la profesionalización del servicio público local han tenido como punto de partida, precisamente, la administración de los recursos financieros. Por ejemplo, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) ha diseñado un sistema de capacitación y certificación para tesoreros municipales, que pretende divulgar las habilidades mínimas requeridas por quienes ocupan esos cargos, en función de sus obligaciones comunes. Y, por su parte, tanto el Legislativo como el Ejecutivo federales han planteado una agenda para la profesionalización de las administraciones públicas estatales y municipales, a cargo del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), que hasta ahora ha comprendido la organización de Foro Nacional Permanente de Profesionalización y Servicio Civil de Carrera y de un Consejo Nacional de Profesionalización de los Gobiernos Locales que, en principio, ha logrado compilar los datos más relevantes sobre el tema en cada entidad federativa. Cfr. CD: *Comisión de Fortalecimiento del Federalismo 2000.2003*, Cámara de Diputados, 2003.