

**Innovación en la gestión local bajo un
diseño institucional obsoleto: el reto de
los municipios mexicanos en el siglo
XXI**

Pablo Rojo Calzada

Pablo Rojo Calzada

Economista por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Azcapotzalco). Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto de Estudios Políticos de París. Actualmente es profesor investigador de la División de Administración Pública del CIDE y Coordinador Ejecutivo del Premio Gobierno y Gestión Local. Ha publicado diversos artículos sobre administración pública municipal y fue coordinador de los libros "Gobernar con calidad y para el desarrollo", "Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México", "Gobierno de proximidad", "Gobierno local efectivo" y "Municipios en movimiento". Ha sido funcionario público en la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, en la Secretaría de Educación Pública y en la Secretaría de Gobernación, México. Ha sido docente en la Universidad Anáhuac, en la Universidad de Guanajuato, en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, en la Universidad Iberoamericana y en el CIDE. Ha impartido múltiples conferencias en universidades y foros regionales sobre temas de administración pública y gobierno local.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
Carretera México-Toluca 3655, Colonia Lomas de Santa Fe
01210 México, D.F. - México
E-mail: pablo.rojo@cide.edu

El federalismo mexicano empieza por "inventar" a los estados que lo van a integrar. Formalmente no existían las divisiones políticas que se adoptaron, sino que se siguió más bien un acuerdo entre los diferentes cacicazgos regionales para hacer las delimitaciones.

Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto: el reto de los municipios mexicanos en el siglo XXI*

1. Antecedentes históricos

El federalismo mexicano nació como una respuesta al modelo centralizado, jerárquico y monárquico de la metrópoli española. La búsqueda de un posicionamiento diferenciado del sistema imperante durante toda la colonia y hasta bien entrado el siglo XIX, tuvo muy a la mano una alternativa fresca y contrastante en el recién estrenado federalismo norteamericano. Sin embargo, las razones y los elementos que dieron origen a este sistema en los nacientes Estados Unidos no se parecían mucho a las condiciones en que se estaba dando la independencia de México ni a la visión de Estado de muchos de los actores relevantes en dicha época.

El federalismo norteamericano nace más con la necesidad de supervivencia de las ex-colonias británicas de la ahora llamada Costa Este Norteamericana, las que, hasta el momento de su independencia, efectivamente tenían una organización propia que les permitía tener autonomía respecto de las demás colonias vecinas. La administración británica nunca centralizó la organización política de dichos territorios en los que, al contrario de los dominios españoles más al sur, no había grandes explotaciones de minas, por lo que su subsistencia requería de la producción local de bienes de manera intensiva (Andrews, 1904: 31-40). La constitución de la federación que siguió a la declaración de independencia de dichas colonias fue un paso natural, normal, en la consolidación del nuevo país. Es decir, era muy importante respetar la organización local de cada nuevo estado pero, poniendo reglas de colaboración y cooperación necesarias para la subsistencia de todos en conjunto. Particularmente, la amenaza de una posible reconquista británica aceleró la definición del pacto

Recibido: 01-08-2012. Aceptado: 27-01-2013.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2012. Título original: "Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto".

de unión de las ex-colonias convertidas en estados. Por lo tanto se trata de un federalismo que surge para unir territorios con grandes afinidades culturales y productivas, que se centra en la organización de un ejército y en el cobro de los impuestos necesarios para sostenerlo (Studensky y Krooss, 1952: 37-38). Desde luego, se fue creando toda una organización de poderes y burocracias administrativas pero que, en un principio, no fue una estructura muy grande, más bien fue creciendo a lo largo del tiempo.

El federalismo mexicano surge con la Constitución de 1824, no sin una gran oposición de un sector importante de políticos e intelectuales. Es claramente un intento por diferenciarse de la monarquía española expulsada en 1821 y del imperio encabezado por Agustín de Iturbide a partir de esa fecha. Tanto la monarquía como el imperio consideraban al país como una sola entidad. Era un extenso territorio de más de cuatro millones de kilómetros cuadrados que tenía un gobierno centralizado en la ciudad de México y que contaba con pequeñas administraciones locales que no tenían capacidad de decisión propia, sino que seguían las instrucciones definidas desde el centro. Por prohibiciones de la Corona Española desde el origen de la Colonia, las provincias que integraban la Nueva España no tenían un sistema intensivo de intercambios entre sí y, menos aún, con el extranjero (Stein y Stein, 1970: 19-20). El comercio y la producción de mercancías eran controlados por España, que estaba más preocupada por trasladar riquezas minerales y otros productos estratégicos que por el sostenimiento de la colonia. Su inmenso tamaño y las grandes riquezas que existían en ella no motivaban a pensar en darle sustentabilidad. Sin embargo, la Nueva España tampoco tuvo suficiente libertad para el desarrollo de diversas actividades productivas que le permitieran generar más riqueza que los minerales y otras materias primas.

El federalismo mexicano empieza entonces por "inventar" a los estados que lo van a integrar. Formalmente no existían las divisiones políticas que se adoptaron, sino que se siguió más bien un acuerdo entre los diferentes cacicazgos regionales para hacer las delimitaciones (De Gortari, 2006: 76). Nuestro federalismo fue entonces, al contrario de las fuerzas centrípetas que dominaron el naciente federalismo norteamericano, un federalismo centrífugo que pasó a dividir lo que tradicionalmente había sido una unidad (Carbonell, 2003: 380). Este punto sería fundamental en el posterior desarrollo del sistema político pues, como resulta evidente, la tendencia a un regreso al centralismo era y posiblemente es, una tendencia natural.

El siglo XX mexicano se caracterizó por el perfeccionamiento de estructuras administrativas y políticas con un alto nivel de centralización. En la práctica, el sistema federal se comportaba más como un sistema central.

El siglo XIX mexicano está caracterizado por la lucha entre liberales y conservadores que, en términos de definición de sistema político, fue básicamente entre federalistas y centralistas (Tena, 1998: 110-111; Aguilar, 1996: 109). En este marco, el país se debilitó al grado de perder más de la mitad del territorio. Además, esta lucha no se definió fácilmente, y es la explicación de las múltiples confrontaciones y de cambios radicales en las formas de gobierno hasta que el Porfiriato permite un período largo de estabilidad política, con un modelo, en principio federal liberal, pero que tenía muchos rasgos operativos centralistas y hasta conservadores. Parece ser que la práctica llevó a operar el federalismo mexicano de manera que ni los estados ni los municipios gozaran de mucha autonomía. En el plano político, los procesos electorales fueron más una simulación que procesos de real democracia (De Zavala, 1981: 276; Sordo, 2006: 47). No obstante, el fin de este período no estaría marcado por una reivindicación del federalismo ni de la democracia, sino por la búsqueda de reivindicaciones sociales que la enorme desigualdad existente en el país exigía.

Una vez terminadas las disputas revolucionarias armadas, la nueva Constitución definía un federalismo cualitativamente no muy distinto del que se adoptó con la Constitución de 1857. Es importante destacar que la Constitución de 1917 consagra el artículo 115 a la descripción de las atribuciones de los municipios. Si bien lo anterior es importante, dicha legislación no fue suficiente para el desarrollo y la consolidación de sus estructuras administrativas.

El siglo XX mexicano se caracterizó por el perfeccionamiento de estructuras administrativas y políticas con un alto nivel de centralización. En la práctica, el sistema federal se comportaba más como un sistema central (Hernández, 1996: 28). El poder político y las decisiones de administración pública se concentraron en la Presidencia de la República. La división de poderes a nivel federal se volvió algo más formal que efectivo. Los estados, pero sobre todo los municipios, quedaron relegados a un papel secundario que, en la práctica, ya no era el de un nivel de gobierno, sino el de una mera ventanilla de trámite de programas federales o estatales.

2. Las relaciones intergubernamentales

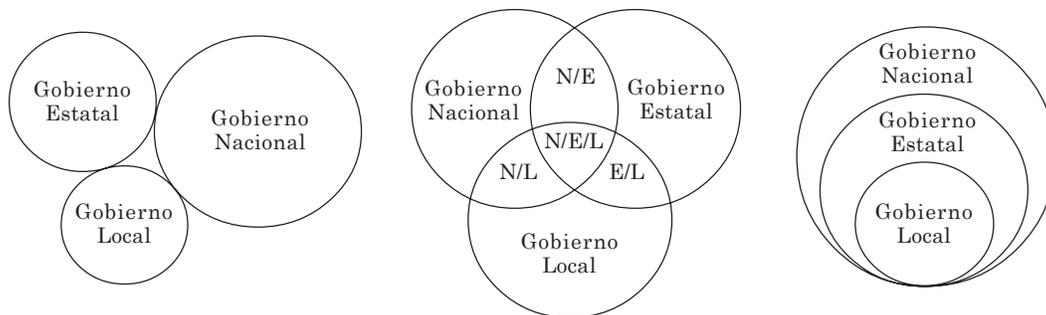
La mayor parte del siglo XX, las relaciones intergubernamentales estuvieron marcadas por el federalismo jerárquico que ejercieron los gobiernos emanados del proceso revolucionario. Bajo esta lógica, el Presidente de la República tenía atribuciones metaconstitucionales

entre las que se incluía designar a los candidatos del partido hegemónico a las distintas gobernaciones estatales. Por lo cual, a lo largo de su sexenio, el jefe del Ejecutivo Federal iba colocando personajes afines a su persona en cada uno de los estados. Los gobernadores heredados del sexenio anterior solían ser bastante sumisos ante el poder federal, por lo que estos pasaban a ser un subalterno más del presidente en turno. En caso de que no fuera así, el Presidente tenía siempre alguna fórmula para remover al gobernador de su puesto. Baste decir que en el sexenio de 1988 a 1994, cerca de veinte gobernadores electos por un proceso formalmente democrático fueron removidos de su puesto por alguna maniobra presidencial. No es sino hasta el caso del gobernador de Tabasco, en 1994, que un gobernador logra resistir el embate de un presidente que le pide renunciar.

A nivel municipal, la relación que tuvieron los municipios con los estados durante este período fue muy similar a la descrita entre los estados y la federación. Los gobernadores tenían el privilegio de "palomear" -se decía- a los candidatos del partido hegemónico a las presidencias municipales de su estado. Lo anterior, aunado a un período de gobierno más breve y de disponer de presupuestos limitados, hacía de los municipios instancias muy débiles ante los estados y, desde luego, ante la federación.

Esta situación de jerarquía entre los niveles de gobierno se puede representar, como lo hace Wright (1988), en el tercer diagrama del Gráfico 1.

Gráfico 1
Modelos de relación entre niveles de gobierno



Fuente: Wright (1988).

Desde finales del siglo XX y en lo transcurrido de este siglo, las relaciones intergubernamentales han ido cambiando la lógica de total subordinación. Sin embargo, la mayor independencia que han ido alcanzando estados y municipios no ha conducido a un mejoramiento notable del desempeño del federalismo mexicano.

Como se puede apreciar, la representación gráfica muestra a una federación grande dentro de la cual se incluye a los gobiernos estatales, que a su vez tienen dentro de su estructura a los gobiernos municipales. Bajo estas condiciones, no es posible tener un sistema como el de la figura central, en el cual están representados los tres niveles de gobierno con círculos de igual tamaño que tienen distintas intersecciones entre ellos. Dichas intersecciones son los espacios concurrentes o coincidentes que permiten un adecuado funcionamiento de un sistema federal. Algunos académicos (Cabrero, 2005: 401; Subirats, 2007: 14) le llaman a esto gobierno multinivel, y tiene la característica de aprovechar las mejores capacidades o potencialidades de cada nivel de gobierno en una dinámica de alta cooperación, pero nunca de subordinación. En este esquema, cada nivel de gobierno planea, analiza, decide, ejecuta y evalúa programas de gobierno dentro de su ámbito de competencia. La interacción de los tres niveles permite ofrecer a la ciudadanía una oferta gubernamental y de servicios públicos óptima al hacer un uso racional de los recursos y capacidades disponibles.

Como se señaló anteriormente, desde finales del siglo XX y en lo transcurrido de este siglo, las relaciones intergubernamentales han ido cambiando la lógica de total subordinación. Las gobernaciones ganadas por la oposición y, sobre todo, la alternancia en la Presidencia de la República el año 2000, contribuyeron a reforzar este proceso. Sin embargo, la mayor independencia que han ido alcanzando estados y municipios no ha conducido a un mejoramiento notable del desempeño del federalismo mexicano. Gráficamente se podría representar como un tránsito del tercer diagrama de Wrigth al primero de ellos, distante aún del diagrama que está en el medio, que, como se mencionó, es el más adecuado. Es decir, se pasó de un esquema de total subordinación de los municipios al estado y de los estados a la federación, a un esquema de alta desconexión. Actualmente, es común ver actitudes en los gobernadores de rechazo a las propuestas y acciones de la federación. La tendencia es más a la delimitación jurisdiccional y de ámbito de influencia que a la cooperación en estricto apego a las facultades y atribuciones que corresponden a cada nivel de gobierno. En general, los gobernadores y los presidentes municipales están más interesados en hacer valer su independencia respecto de otros poderes que de buscar o construir espacios de colaboración que potencien los programas y acciones que han emprendido. Solo por citar un ejemplo, no existe ningún mecanismo que

articule las acciones plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo con los Planes Estatales de Desarrollo ni con los Planes Municipales de Desarrollo. Actualmente existen pocas instancias multinivel para la toma de decisiones y ejecución de acciones. Entre algunas de las que están operando se pueden citar los Consejos de Cuenca, el Consejo Nacional de Salud, los Consejos de Desarrollo Social y los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

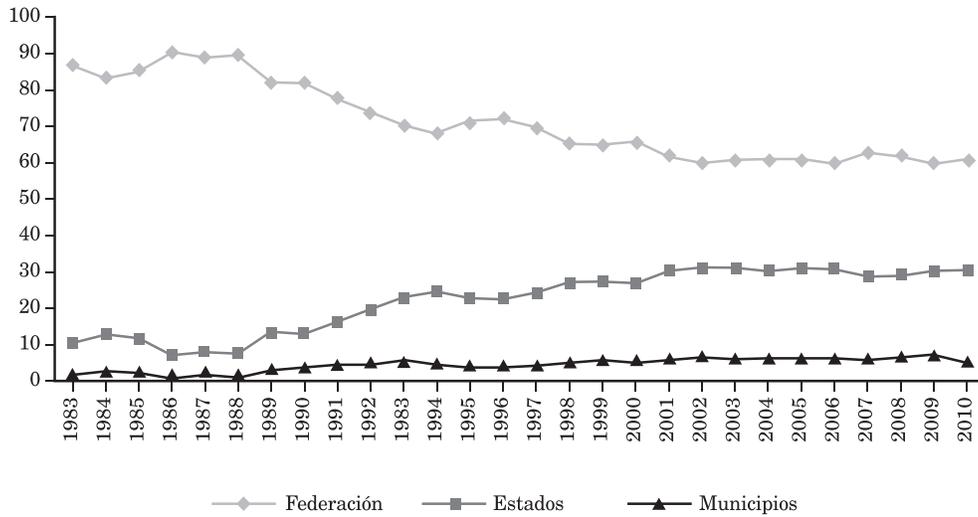
3. Una historia de descentralización sin rumbo

En 1983 se inició un proceso de descentralización que no ha concluido ni ha terminado de tomar forma. En aquel entonces se llevó a cabo una reforma al artículo 115 constitucional en la que se dieron facultades recaudatorias importantes a los municipios del país. Sin embargo, sus efectos desde el punto de vista de las finanzas públicas son aún muy poco relevantes si se toma en cuenta que se trata de una reforma que va a cumplir treinta años. Como se puede apreciar en el Gráfico 2, el gasto público ejercido por los municipios pasó, en ese lapso, del 2% al 7% del total del gasto público nacional. Si bien los recursos aumentaron a más del triple, las atribuciones y solicitudes se incrementaron en mayor medida. Las reformas de 1983 y de 1999 hicieron responsables a los ayuntamientos de realizar a la vez las inversiones necesarias y la operación de servicios públicos como el agua potable y saneamiento, el manejo y disposición final de residuos sólidos, el alumbrado público, la seguridad pública y, en general, las acciones necesarias para el equipamiento y mantenimiento urbano. Datos del INEGI, retomados en el estudio "La expansión de las ciudades: 1980-2010" de la Sedesol (2011), demuestran que en los últimos treinta años la mayor parte de las ciudades del país más que duplicó su tamaño y extensión territorial. Esta presión de acelerado crecimiento ha rebasado con mucho la capacidad de respuesta de la mayor parte de los municipios urbanos y recientemente urbanizados.

Por el lado de los ingresos, la situación es aún más apremiante. Los impuestos y derechos locales no solo son los menos sustanciosos, sino que no se explotan en una medida significativa respecto de su potencial. Con datos de la OCDE se puede verificar que el monto recaudado por impuesto predial en México es del orden del 0,26% del PIB, mientras que en países como Estados Unidos o Corea es del orden del 4%, y en Chile, de más del 1%. Queda claro que los gobiernos municipales ejercen muy poco su capacidad de cobro para evitar el costo político que esto puede representar. El Gráfico 3

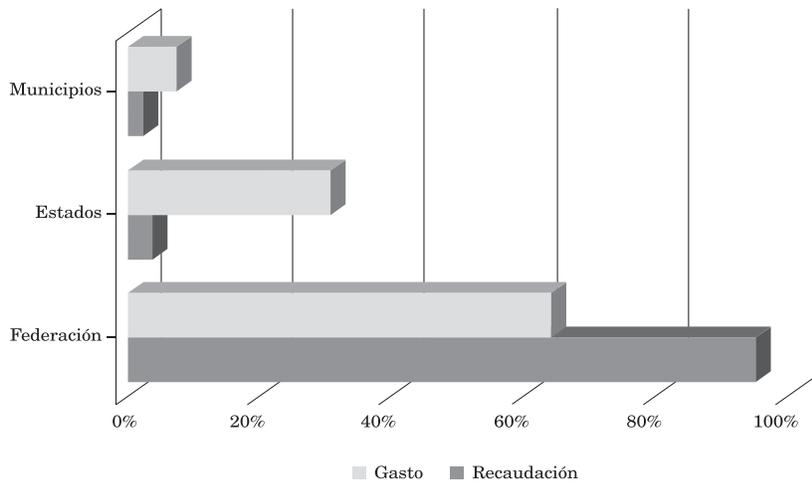
muestra el severo desequilibrio vertical en términos de recaudación y gasto público entre los tres niveles de gobierno.

Gráfico 2
Distribución del gasto público por nivel de gobierno



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Gráfico 3
Recaudación y gasto público por nivel de gobierno



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Observando el Gráfico 3, resulta claro que el gran ganador en esta experiencia de descentralización fiscal han sido los gobiernos estatales, ya que logran gastar diez veces más de lo que son capaces de recaudar. Llama la atención, igualmente, que el nivel de recaudación de los gobiernos municipales es apenas menor (2%) al nivel de recaudación de los gobiernos estatales (3%). De igual forma, no se puede pasar por alto que la federación, a pesar de recaudar el 95% del total de la recaudación nacional, no es precisamente un buen recaudador. En México se cobra, por concepto de impuestos, un total que no rebasa el 10% del PIB (descontando los impuestos a PEMEX que, en estricto sentido, no son impuestos), mientras que otras economías de la OCDE están en rangos del 25% hasta el 40% del PIB.

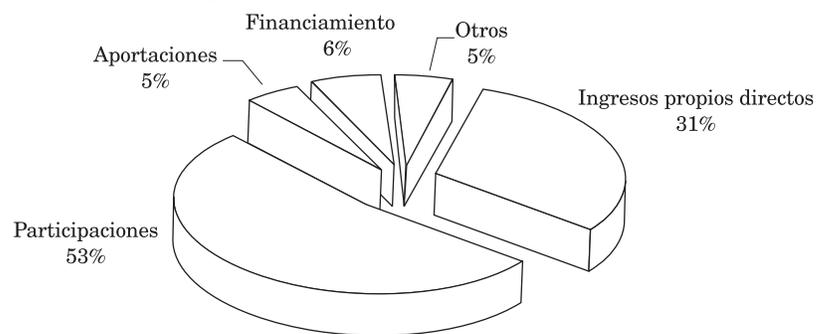
Es necesario subrayar que los ingresos de los municipios se conforman, por un lado, de un componente llamado participaciones, el llamado ramo 28 del presupuesto federal, que se calcula a partir de una fórmula que considera a la población y a la recaudación anual local de cada estado y que afecta a la recaudación federal participable anual. Por otro lado, están las aportaciones, el llamado ramo 33, que son recursos cuyo monto depende del grado de marginación de cada municipio. Del Presupuesto de Egresos de la Federación se desprende que, para el año 2011, los municipios tendrían 38% de sus ingresos vía ramo 28, y 32% de sus ingresos vía ramo 33. Los recursos del ramo 28 son de libre ejercicio, es decir que, al igual que con sus ingresos propios directos, el municipio decide en qué los gasta. Los recursos del ramo 33 son recursos etiquetados cuyo destino de gasto es la obra pública de infraestructura social y seguridad pública. Si se toma en cuenta el alto porcentaje que representa el ramo 33, resulta evidente que los municipios tienen un bajo margen de maniobra respecto de las asignaciones de gasto en el total de sus ingresos.

Por otro lado, las fórmulas de distribución de las participaciones y de las aportaciones han generado algunos efectos perversos en las capacidades locales de recaudación. En los Gráficos 4 y 5 se puede observar cómo en diez años, antes y después del ramo 33, los ingresos directos locales disminuyeron de 30,52% a 22,17%.

Una forma de complementar los ingresos municipales es vía la aplicación a programas federales para los municipios. Esta es una práctica que comúnmente se le conoce como "bajar recursos" federales. Varía año a año, pero en el año 2011 estuvieron disponibles ochenta programas a los que podían recurrir los municipios. La

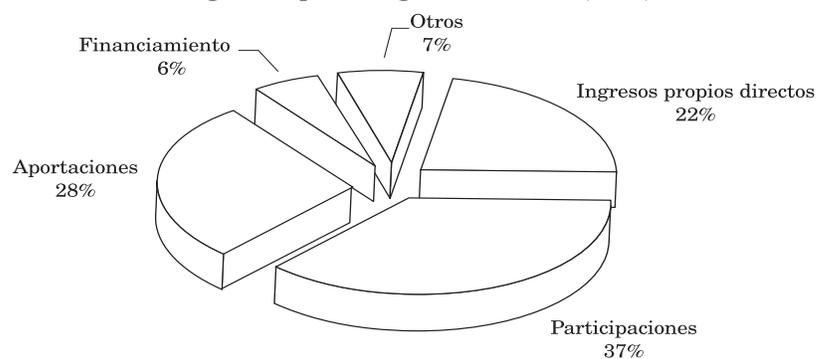
Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública y Banobras son las instancias que más programas de este tipo ofrecen cada año. La forma de aplicar a los programas se encuentra en los sitios de Internet de las diversas dependencias federales, y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) hace un catálogo de todos los programas con sus reglas de operación. No obstante esta oferta y difusión de los programas, existen fuertes restricciones y trámites complejos que dificultan su pleno aprovechamiento. En principio, muchos de los apoyos no llegan directamente al municipio, sino que llegan al estado y ahí el municipio debe iniciar una nueva gestión para recibir aunque sea parte del recurso. Por otro lado, aplicar a estos programas implica la constitución de comités y estructuras administrativas que suelen ser de un alto costo y de difícil operación para los gobiernos locales.

Gráfico 4
Ingreso típico antes del ramo 33 (1996)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Gráfico 5
Ingreso típico luego del ramo 33 (2006)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Uno de los factores que más dificultan el buen accionar de las administraciones municipales es el actual diseño institucional. En México, no se puede hablar de una distinción entre la administración pública municipal y la política municipal. No hay una línea divisoria porque no se ha podido crear una base de institucionalidad en las estructuras administrativas municipales.

En resumen, las finanzas municipales dependen extremadamente de las transferencias federales. Las fórmulas de transferencia de recursos no premian adecuadamente el esfuerzo recaudatorio y debilitan la cultura de la contribución local. Los programas federales siguen teniendo complejidad para su aplicación por parte de los municipios. Es decir, desde la perspectiva de las finanzas públicas es donde se puede constatar mejor la problemática operativa del federalismo mexicano.

4. El diseño institucional del municipio actual: una camisa de fuerza

Uno de los factores que más dificultan el buen accionar de las administraciones municipales es el diseño institucional con que cuentan actualmente. Se trata de un punto fundamental dado que la administración pública está acotada fuertemente por tres variables: temporalidad, atribuciones y recursos disponibles. En un Estado de derecho, los ciudadanos pueden hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido, mientras que la autoridad puede hacer solo aquello que expresamente le está permitido. Es así que la acción de los funcionarios municipales está regida por el diseño de las instituciones en que se desempeñan. Independientemente de sus capacidades, motivaciones, principios o intereses, el comportamiento como servidor público y, sobre todo, como políticos, está condicionado por las restricciones, condicionantes y recursos que el cargo público les presenta.

En México, en el nivel municipal de gobierno no se puede hablar de una distinción entre la administración pública municipal y la política municipal. No hay una línea divisoria porque no se ha podido crear una base de institucionalidad en las estructuras administrativas municipales. Las designaciones de funcionarios van mucho más allá del primer nivel jerárquico y la rotación del personal no contribuye a su profesionalización.

Entre los principales factores que limitan el desarrollo administrativo en los municipios se encuentran: el período de gestión de tres años, la imposibilidad de reelección inmediata de las autoridades electas, el cabildo electo por planilla y la imposibilidad de constituir gobiernos metropolitanos.

Tres años, un período de gestión muy breve

En todo el país, las administraciones municipales tienen una temporalidad de tres años, con la sola excepción de los municipios de

los estados de Coahuila e Hidalgo, en donde el período es de cuatro años. La temporalidad de la gestión es importante por varias razones. En principio, existe una necesidad de contar con el tiempo mínimo suficiente para echar a andar los programas comprometidos durante la campaña, además del tiempo necesario para ponderar sus primeros resultados. Si el período de gestión es muy breve, los programas van a tener una lógica de implementación y maduración de muy corto plazo. Sin que esto les reste importancia, se puede dar la situación de que se otorgue prioridad a programas menos relevantes y se deje de lado programas de gran trascendencia pero de ejecución y resultados de largo plazo.

Un tiempo muy corto disminuye también los estímulos para echar a andar políticas que en el inicio pueden representar molestia o incomodidad a los ciudadanos, pero, a la larga, son necesarias o benéficas. Toda administración local debe tener una visión de largo plazo, que permita la planeación a 10, 15 o 20 años; un período demasiado corto solo hace pensar en proyectos de corto plazo.

Por otro lado, es necesario el conocimiento, confianza y apropiación de las autoridades locales por parte de la población. Una gestión muy breve, con la alta rotación de personal que caracteriza a los ayuntamientos mexicanos, no favorece el estrechamiento de vínculos entre autoridad y ciudadanía. Además, el costo de realizar elecciones con mucha frecuencia no es solamente el de los gastos propios de las actividades electorales. El costo más alto es el de la distracción que tienen las autoridades locales antes y después de los procesos electorales, ya que de su resultado depende su futuro laboral en el ayuntamiento. Esto motiva dos comportamientos poco deseables: el involucramiento directo en el proceso electoral o la búsqueda de otro empleo una vez concluida la gestión.

No reelección para un período inmediato posterior de las autoridades electas

La máxima de la revolución mexicana se ha convertido hoy en día en una seria controversia respecto de la forma más racional de operar la gestión municipal. Se mencionó anteriormente que el lapso de tres años es muy breve como para poder desarrollar una buena gestión. La no reelección de las autoridades electas lo hace aún más difícil. Por un lado, no vincula al presidente ni al resto del cabildo con los electores. El votante no puede premiar a un buen gobernante, solo puede castigar al partido que propuso un mal candidato. Esto hace que las autoridades electas se vinculen más a

No existe un ambiente que motive o promueva la profesionalización del servicio público municipal. El hecho de que los presidentes municipales hagan nombramientos hasta de tercer o cuarto nivel jerárquico implica que prácticamente toda la administración cambia trienio tras trienio.

su partido que al elector, pues a la larga, su carrera política y sus posibilidades de empleo dependen de su trayectoria dentro del partido.

Por otro lado, dados los usos y costumbres del quehacer municipal, la no reelección genera la discontinuidad de los programas y los proyectos. El nuevo presidente municipal, haya habido alternancia de partido o no, tiene necesidad y premura por crearse una imagen propia ante la ciudadanía. Por lo tanto, la vía más fácil es atacar, eliminar o hasta satanizar mucho de lo hecho por su predecesor. Su administración debe tener un sello propio y debe enviar el mensaje de que "ahora sí las cosas van a cambiar" o "finalmente todo se va a hacer como se debe". El breve tiempo de la gestión da muchos incentivos para que los programas y resultados se vinculen a la figura presidencial. Por ello se vuelve tan vulnerable la herencia administrativa de la gestión anterior.

El otro punto grave es que, bajo estas condiciones, no existe un ambiente que motive o promueva la profesionalización del servicio público municipal (Merino, 2006: 124). El hecho de que los presidentes municipales hagan nombramientos hasta de tercer o cuarto nivel jerárquico implica que prácticamente toda la administración cambia trienio tras trienio. Las posibilidades de repetir en un cargo son muy bajas, pero son más bajas aún las de continuar con la misma dinámica de trabajo. Por ello, los cabildos no aprueban las tipificaciones de las plazas de sus estructuras administrativas. Es como ponerse una camisa de fuerza. Además de que no es ningún problema para un nuevo cabildo derogar lo aprobado por el anterior.

La profesionalización del servicio civil de carrera municipal es una necesidad imperativa. Precisamente porque las autoridades electas cambian cada tres años y dado que existe la necesidad de diseñar y operar programas de largo plazo, la permanencia de un equipo profesional con la expectativa de conservar su empleo a mediano y largo plazo es la única solución. Hay muchos aspectos de la vida local que no pueden detener su actividad y es fundamental que sean operados por personal capacitado y bien empapado del contexto local. En estricto sentido, se puede cambiar de autoridades locales cada año, pero es indispensable conservar un cuerpo administrativo básico que asegure la buena operación del ayuntamiento.

Cabildo electo por planilla

Con la excepción de los municipios de Nayarit, en el resto del país los municipios eligen a sus regidores por planilla. Bajo esta modalidad

los partidos políticos presentan una lista de candidatos de los cuales el primero de la lista es el candidato a la presidencia municipal. Los siguientes nombres son los candidatos a regidores. Por lo tanto, el candidato a regidor está realmente desvinculado del proceso electoral. La regiduría la podrá ganar solo en función del voto partidario emitido y de la fórmula que aplique sobre el porcentaje que dicho voto alcance. Es decir, los electores no van a votar por él sino por el candidato a presidente municipal. Si el volumen de votos es el adecuado para el lugar que tiene en la lista, gane o pierda el presidente municipal él va a ser regidor.

Este sistema hace que el político en cuestión tenga mucho más interés en quedar bien con su partido que con la ciudadanía. Él le va a deber la posición a quien lo ponga en la lista y no al elector que se presente el día de la votación. Un sistema electoral de este tipo provoca que el cabildo no sea realmente una instancia representativa de la comunidad. Es necesaria la vinculación territorial de los regidores para que tengan una auténtica representación.

Imposibilidad de constituir gobiernos metropolitanos

La figura del alcalde mayor, una instancia de apoyo de los gobernadores para tratar asuntos con los municipios, generó en la época *porfirista* una severa incomodidad por parte de los presidentes municipales. Fue por ello que, en la Constitución de 1917, se hizo énfasis en el artículo 115 que quedaba prohibida la existencia de alguna autoridad intermedia entre el gobernador y los presidentes municipales.

Para aquella época fue un logro político importante. Sin embargo, hoy en día esta prohibición es el principal obstáculo legal para la constitución de gobiernos metropolitanos en México. Si bien está permitida la asociación municipal, ésta no siempre es una fórmula fácil de alcanzarse ni puede actuar como instancia de gobierno. En muchos estados es necesaria la aprobación del congreso local para que proceda la asociación, lo que implica que puede haber muchas condicionantes en el camino.

Por otra parte, las asociaciones se hacen con fines específicos, principalmente para la prestación de servicios públicos. La coordinación metropolitana depende de la voluntad de los gobernantes municipales de turno y se vuelve muy vulnerable a la intervención del gobernador. Esto último es un factor muy relevante ya que,

Si se parte del hecho de que el reto de los gobiernos locales es dar buenos resultados, en muy corto tiempo y con pocos recursos, es posible concluir que muchas de las autoridades locales lo han entendido y se han ido adaptando para trabajar con esa lógica.

para un gobernador, políticamente es más conveniente que los municipios se mantengan desvinculados a que actúen en grupo como verdaderas áreas metropolitanas (como es el caso de los condados en los Estados Unidos).

5. La innovación en los gobiernos locales

Desde hace doce años, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) ha promovido la celebración del Premio Gobierno y Gestión Local. Se trata de una iniciativa ciudadana que convoca año tras año a los gobiernos locales de todo el país para que presenten sus experiencias de gobierno que, a su propio juicio, consideren innovadoras, relevantes, exitosas o simplemente efectivas para la resolución de problemas concretos. Con el apoyo de diversas instituciones, el certamen ha logrado consolidarse como un referente básico para la gestión local y ha tenido una participación diversa y numerosa, muy representativa de la heterogeneidad municipal del país.

El municipio en México, como se ha expuesto, tiene un diseño institucional que no favorece ni la profesionalización del servicio público, ni la institucionalización de las buenas prácticas o programas de gobierno. Por el contrario, tiene más tendencia a la alta rotación de sus funcionarios; a darle poca o nula continuidad al trabajo de anteriores administraciones; y comenzar en cada administración con nuevo personal y nuevos modelos de organización. Todo esto en el marco de un nivel de gobierno que cuenta con muy pocos recursos y que depende enormemente de las transferencias federales.

No obstante lo anterior, es posible encontrar prácticas de gobierno ingeniosas, muy bien diseñadas, participativas y, sobre todo, innovadoras. Dicho esfuerzo y creatividad de las autoridades locales es precisamente lo que el Premio busca detectar. Si se parte del hecho de que el reto de los gobiernos locales es dar buenos resultados, en muy corto tiempo y con pocos recursos, es posible concluir que muchas de las autoridades locales lo han entendido y se han ido adaptando para trabajar con esa lógica y poder cumplir.

Este apartado no busca exponer o analizar puntualmente experiencias que se han presentado. La idea es dar una visión panorámica de cuáles son los principales temas de aplicación de las experiencias municipales que se han recibido. A lo largo de once ediciones completas del Premio, se ha logrado consolidar una base de datos con 4.074 experiencias de gestión local. A manera de resumen,

agrupándolas por temas principales de intervención, se pueden presentar los programas participantes tal como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Temas principales de intervención

Clasificación	Total 11 ediciones	
	Programas	%
Conservación Ecológica	303	7,44%
Desarrollo Municipal	476	11,68%
Educación	340	8,35%
Infraestructura Municipal	411	10,09%
Modernización Administrativa	549	13,48%
Participación Ciudadana	259	6,36%
Planeación Urbana	130	3,19%
Política Social	610	14,97%
Rec. Esp. Fortalecimiento Mpal. *	49	1,20%
Salud Pública	285	7,00%
Seguridad Pública	267	6,55%
Servicios Públicos	300	7,36%
Transparencia y Rend. de Ctas.	95	2,33%
Total Recibidos	4.074	100,00%

* El Reconocimiento Especial al Fortalecimiento Municipal se entregó a gobiernos estatales durante las ediciones 2003 y 2004 del Premio.

Fuente: elaboración propia.

Lo primero que surge de este resumen es el relativamente bajo número de experiencias relacionadas con la prestación de servicios públicos. Una lectura rápida al artículo 115 de la Constitución mexicana daría la impresión de que los servicios públicos son el principal tema en la agenda de los gobiernos municipales. Sin embargo, las 300 experiencias registradas en este rubro apenas rebasan el 7% del total histórico y están lejos de los cúmulos recibidos en otros temas.

En México, la cobertura del servicio de agua potable es del 90,7% (Conagua, 2011: 66) y de saneamiento es del 86,8% (Conagua, 2011: 67). En el caso de la recolección de basura no existe una medición precisa, pero el Instituto Nacional de Ecología estima que la cobertura es del 80% en el servicio formal de recolección, y de solo el 50% en la disposición en rellenos sanitarios o sitios controlados (Gutiérrez, 2006). Esto quiere decir que, al menos respecto de la cobertura, aún hay un trabajo muy importante por desarrollar, así como en cuanto a la calidad de los servicios o la eficiencia con que se prestan. Sorprende entonces que los municipios carezcan de la

En once años se han recibido solo 130 experiencias sobre planeación y desarrollo urbano, que representan poco más del 3% del total; solamente el rubro de la transparencia y rendición de cuentas tiene un porcentaje menor.

posibilidad de presentar un número mucho mayor de experiencias que se relacionen con estos temas.

Un segundo tema muy relevante entre las atribuciones que la Constitución otorga al municipio es la planeación y el desarrollo urbano. En este sentido, esperaríamos encontrar entre los programas recibidos un número importante de experiencias relacionadas con la planeación urbana. Sin embargo, tampoco es el caso: en once años se han recibido solo 130 experiencias sobre el tema, que representan poco más del 3% del total; solamente el rubro de la transparencia y rendición de cuentas tiene un porcentaje menor.

El crecimiento urbano del país ha sido muy acelerado en los últimos años. En 1980, la tasa de urbanización era del 55%, mientras que en el 2005 llegó a 69,2% (Garza, 2007: 83). Datos de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) muestran que, en muchas ciudades, la población se duplicó, pero la superficie conurbada pudo crecer más de seis veces. Al igual que en los servicios públicos, la planeación urbana es un tema que sin duda debería ser uno de los aspectos en los que las autoridades locales debieran estar muy concentradas.

El anterior contraste puede interpretarse de dos maneras: la primera es que los municipios no han logrado generar ni la suficiente infraestructura ni la capacidad de gestión adecuada como para ser realmente instancias especializadas en la prestación de servicios públicos o en la planeación del desarrollo urbano. Una segunda lectura podría referirse a que la agenda de los gobiernos locales, en la práctica, no necesariamente se circunscribe al mandato constitucional sino que, por varias razones, está conformada por toda una serie de cuestiones tan diversas como cualquier agenda de otro nivel de gobierno.

La primera interpretación cobra sentido con lo expuesto anteriormente, respecto de que el diseño institucional no favorece ni la institucionalización de procedimientos ni la profesionalización del personal encargado de diversas áreas. En el caso de los servicios públicos, cuando se prestan bajo la figura de un organismo operador, suelen estar un poco más consolidados. Sin embargo, los constantes cambios a nivel directivo impiden una mayor consolidación institucional y financiera. A pesar de que la prestación de los servicios públicos puede convertirse en una fuente de ingresos muy importante para el ayuntamiento, es en casos muy raros que llegan a ser relevantes. Como se muestra en el Gráfico 5, los ingresos propios directos de los municipios están en el rango del 6,6% del total y, de

ese pequeño porcentaje, los derechos por prestación de servicios son una fracción muy menor; casi el total corresponde a cobros por impuesto predial.

La segunda interpretación es una reflexión obligada luego de revisar el Cuadro 1. La política social y el desarrollo municipal ocupan la primera y la tercera posición en cuanto al número de programas, con 14,97% y 11,98% respectivamente. Precisamente se trata de dos temas que, teóricamente, no debieran incluirse en la agenda de políticas públicas municipales. Sin embargo, no hay que investigar mucho para darse cuenta de que ambos son temas que producen una gran rentabilidad política. La gente, cuando tiene alguna necesidad, busca al gobierno; en el caso de México, no siempre se hace la distinción respecto de cada nivel de gobierno. En otras palabras, para la mayoría de la población, tocar la puerta del gobierno local es tocar la puerta del gobierno en sí, independientemente de las limitaciones que pueda tener. Los gobiernos municipales tienen ahí un gran espacio de oportunidad, porque, con el solo hecho de tomar en cuenta las peticiones y dar algún tipo de respuesta, generan una imagen de estar cumpliendo cabalmente su deber. Es decir, regresamos a lo dicho anteriormente: en la medida en que se pueden echar a andar programas de bajo presupuesto que apoyan a grupos marginados o a productores locales, la popularidad de las autoridades crece y las posibilidades de continuar su carrera política por lo menos se mantienen.

Otro aspecto destacable es que un tema como la modernización administrativa presenta 549 experiencias, que representan el 13,48% del total. Aquí puede haber dos lecturas que no son mutuamente excluyentes. La primera va en el sentido de que los gobiernos municipales tienen necesidad de reinventar sus sistemas administrativos en cada cambio de administración. Derivado del bajo nivel de puntualidad que tienen los procesos de entrega-recepción, no es raro que las nuevas administraciones deban empezar casi de cero sus procesos de gestión. La segunda lectura que se puede dar es que los procesos descentralizadores, los mayores presupuestos y la nueva normatividad han requerido de la conformación de cuerpos burocráticos que al menos se encarguen de canalizar adecuadamente el ejercicio de los recursos y cumplir con los múltiples trámites formales propios de su operación.

Un comentario muy puntual merecen los temas de educación y salud pública ya que ambos tienen 8,35% y 7% respectivamente del total de las aplicaciones. No son porcentajes menores si se

considera que son temas en los que la federación y los gobiernos estatales tienen el control estratégico y financiero, mientras que los municipios tienen una participación realmente marginal. En países como Chile y Brasil, la participación de los municipios en ambos temas es mucho más importante y ha demostrado tener buenos resultados. En México, queda claro que la población recurre a su gobierno municipal en busca de apoyos y soluciones a problemas educativos y de salud; sin embargo, la descentralización al nivel municipal de estos servicios no es un tema que se esté discutiendo.

Por su parte, la infraestructura municipal tiene un destacado 10,09% del total de las experiencias recibidas. No es de extrañar, ya que, como se mencionó, el crecimiento de las áreas conurbadas ha sido bastante considerable en los últimos años. Aquí se encuentran programas de pavimentación, de construcción o mejoramiento de vialidades y construcción de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos.

La conservación ecológica es otro tema en el que el municipio tiene muy pocas atribuciones para intervenir. Sin embargo, se han recibido 303 experiencias, lo que demuestra un interés importante por parte de las autoridades locales en proteger, conservar y hasta recuperar el medio ambiente de sus respectivas localidades. Individualmente, en asociación municipal o en colaboración con el gobierno estatal o federal, los municipios han presentado experiencias muy relevantes y avanzadas en el tema.

Un tema delicado hoy en México, la seguridad pública, tiene un porcentaje relativamente bajo de casos presentados, tan solo el 6,55% con un total de 267. Aquí es importante señalar que hay casos realmente exitosos basados en el tipo de seguridad pública que pueden ofrecer los municipios y que, en la mayoría de los casos, se trata de políticas preventivas integrales en donde participan diversas instancias municipales.

Dos temas que en realidad son transversales pero que a lo largo de todas las ediciones no dejan de presentar experiencias dedicadas, son la participación ciudadana y la transparencia y rendición de cuentas. Los programas de este tipo representan el 6,36% y el 2,33% respectivamente. Cabe destacar que su porcentaje va a la baja, ya que año a año el resto de los temas suele tener cada vez más un componente de participación ciudadana y de transparencia. A final de cuentas, es el gobierno de proximidad.

El gobierno local necesita actuar como un verdadero orden de gobierno. No obstante, requiere de facultades legales más amplias, de períodos de gestión más extensos, de un cuerpo administrativo profesionalizado y más institucional, de un mayor presupuesto y de otro esquema de relaciones intergubernamentales.

6. Conclusiones

El federalismo mexicano parece estar marcado históricamente por una fuerte tendencia al centralismo. La descentralización ha tomado tiempo y, a la fecha, no presenta un panorama claro de hacia dónde se quiere llegar. Por su parte, las relaciones intergubernamentales no parecen estar construyendo espacios de cooperación ni de concurrencia bajo reglas claras y funcionales. Además, las finanzas de los gobiernos municipales son débiles y altamente dependientes de las transferencias de la federación.

Durante décadas, el gobierno local solo tuvo determinadas atribuciones que estaban vinculadas directamente a acciones estatales o federales. Bajo este esquema, era poco relevante que no hubiera reelección de autoridades, que los períodos de gestión fueran muy cortos, que el cabildo estuviera desvinculado de la población, y que sus ingresos y gastos fueran reducidos. Sin embargo, el mandato constitucional actual parece seguir pensado bajo una óptica en la que el municipio es una instancia especializada, mientras que en la práctica la gestión local se plasma en una agenda compleja y no circunscrita a la prestación de servicios públicos y al desarrollo urbano.

Si el diseño institucional lleva a las autoridades locales a pensar solo en el corto plazo y en la visibilidad de sus acciones, ¿por qué entonces se encargan de otras cosas que no son estrictamente las que legalmente deben atender? Las respuestas surgen de inmediato: la percepción ciudadana de lo que es el gobierno conduce al contacto directo con su gobierno municipal, que es el gobierno de proximidad. La oportunidad se presenta para que las autoridades den respuesta a dichas demandas y generen capital político indispensable para que puedan proyectar sus trayectorias como figuras políticas. La innovación no es un hecho aislado, es una necesidad para la gestión local.

En resumen, independientemente del mandato legal que tenga, el gobierno local necesita actuar como un verdadero orden de gobierno; la ciudadanía y las reglas del juego político se lo exigen. No obstante, para que realmente pueda cumplir con la atención de la nutrida agenda que se genera a nivel local, se requiere de facultades legales más amplias, de períodos de gestión más extensos, de un cuerpo administrativo profesionalizado y más institucional, de un mayor presupuesto y de otro esquema de relaciones intergubernamentales.

Bibliografía

- Andrews, Charles M. (1904), *Colonial Self-Government: 1652-1689*, New York, Harper 5f Brothers Publishers (versión escaneada).
- Aguilar, Luis F. (1996), "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58 N° 3, México, pp. 3-37.
- Cabrero, Enrique (coord.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Miguel Ángel Porrúa; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- _____ (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, 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", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 6 N° 2, México, julio-diciembre, pp. 329-387.
- Carbonell, Miguel (2003), "El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung.
- Conagua (2011), *Estadísticas del agua en México*, México, Comisión Nacional del Agua.
- De Gortari Rabiela, Hira (2006), "Nueva España y México: intendencias, modelos constitucionales y categorías territoriales, 1786-1835", en *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 10 N° 218 (72), Barcelona.
- De Zavala, Lorenzo (1981), *Ensayo histórico de las revoluciones en México desde 1808 hasta 1830*, México, SRA-CEHAM. Vol. 1.
- Garza, Gustavo (2007), "La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas", en *Papeles de Población*, Vol. 13 N° 52, México, abril-junio, pp. 77-108.
- Gutiérrez Avedoy, Víctor (coord.) (2006), *Diagnóstico básico para la gestión integral de residuos*, México, Instituto Nacional de Ecología.
- Hernández Chávez, Alicia (coord.) (1996), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, El Colegio

- de México; Fideicomiso Historia de las Américas.
- Merino Huerta, Mauricio (1998), *Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México.
- _____ (2006), *La gestión profesional de los municipios en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- México. Congreso de la Unión (1917), "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de febrero (texto vigente por reforma publicada en el DOF el 25-06-2012).
- Rojo, Pablo y Guillén, Tonatiuh (2005), *Gobernar con calidad y para el desarrollo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- _____ (2006), *Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- _____ (2007), *Gobierno local efectivo: experiencias concretas del ámbito local mexicano*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Sedesol (2011), *La expansión de las ciudades: 1980 2010*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Sordo, Reynaldo (2006), "Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México", en *Revista Estudios*, N° 78, México, otoño, pp. 9-48.
- Stein, Stanley J. y Stein, Barbara (1970), *La herencia colonial de América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- Studensky, Paul y Krooss, Herman Edward (1952), *Financial History of the United States*, Washington, Mc Graw Hill Book Company.
- Subirats, Joan (2007), "España como sistema multinivel de gobierno: logros y frustraciones. Notas para un balance de 25 años", en *PostData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 12, Barcelona, agosto, pp. 11-32.
- Tena Ramírez, Felipe (1998), *Derecho constitucional mexicano*, México, Ediciones Porrúa.
- UNAM (1980), *Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824): diario de las sesiones del Congreso Constituyente de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas (Textos y Estudios Legislativos; N° 16). Tomo V. 2. ed.

Wright, Deil Spencer (1988),
Understanding
Intergovernmental

Relations, Belmont, Brooks;
Cole Publishing Company.
2. ed.

Portales

<http://www.inegi.gob.mx>, 04-06-2012.

<http://www.stats.oecd.org>, 11-06-2012.